UNIVERSITÉ D'ALGER - FACULTÉ DE DROIT

Année 1912 — N° 2

ÉTUDE SUR L'ORGANISATION

ET LA

SITUATION FINANCIÈRES

DES COMMUNES DE L'ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue publiquement le 26 Novembre 1912, à Alger

PAR

JULES GÉROLAMI

ALGER

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE ET COMMERCIALE VICTOR HEINTZ

41, Rue Mogador, 41

1912

ÉTUDE SUR L'ORGANISATION

ET LA

SITUATION FINANCIÈRES

DES COMMUNES DE L'ALGÉRIE

UNIVERSITÉ D'ALGER - FACULTÉ DE DROIT

Année 1912 — N° 2

ÉTUDE SUR L'ORGANISATION

ET LA

SITUATION FINANCIÈRES

DES COMMUNES DE L'ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue publiquement le 26 Novembre 1912, à Alger

PAR

JULES GÉROLAMI

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

ALGER
IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE ET COMMERCIALE VICTOR HEINTZ
41, Rue Mogador, 41

1912

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM.

MORAND, ✲, I. ✪, Doyen, Professeur de Droit musulman ;

THOMAS, I✪, Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain ;

VINCENT, I. ✪, Professeur de Droit civil ;

COLIN, I. ✪, Professeur de Droit administratif, Sénateur ;

CHARPENTIER, I. ✪, Professeur de Législation algérienne et tunisienne ;

GÉRARD, I. ✪, Professeur de Droit commercial ;

LARCHER, I. ✪, Professeur de Droit criminel ;

PELTIER, I. ✪, Professeur d'Histoire du droit ;

MALLARMÉ, A. ✪, Professeur adjoint, chargé du cours de Droit administratif ;

CHAUVIN, Agrégé, chargé de cours ;

LEDOUX, chargé de cours ;

SOURDOIS, chargé de cours ;

DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, chargé de cours ;

DE LA MORANDIÈRE, chargé de cours ;

DUC, I. ✪, Secrétaire.

HONORARIAT

LEFÉBURE, ✲, I. ✪, Professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE

Président..... M. CHARPENTIER.

Suffragants..... MM. LARCHER. MALLARMÉ.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

L. Charpentier. — Précis de législation algérienne et tunisienne.

E. Larcher. — Traité élémentaire de législation algérienne. (2e édition, 1911).

P. de Ménerville. — Dictionnaire de législation algérienne. (tomes 1, 2 et 3. — 1830-1872).

De Peyre. — Administration des communes mixtes (1881-1884).

L. Morgand. — La loi municipale (7e édition, 1906).

A. Esmein. — Cours élémentaire d'histoire du droit français. (11e édition, 1912).

Dr G. Benoit. — Rapports sur les Services de l'Assistance publique, présentés au nom de la Commission des finances des Délégations financières, à l'occasion du projet de budget de l'Algérie pour les exercices 1910, 1911 et 1913.

Documents officiels et administratifs :

Statistique financière des communes de France et d'Algérie d'après les budgets primitifs.

Statistique financière de l'Algérie (Algérie du Nord et Territoires du Sud).

Procès-verbaux des délibérations des Conseils généraux d'Alger, d'Oran et de Constantine. — Année 1890.

Procès-verbaux des délibérations du Conseil Supérieur de Gouvernement. — Années 1890, 1911 et 1912.

Congrès des Maires de Constantine (1909), d'Alger et d'Oran (1910).

Commission des ressources départementales et communales. — Années 1909, 1910 et 1911.

Procès-verbaux des délibérations des Délégations financières. — Années 1905, 1909, 1911 et 1912.

Exposé de la situation générale de l'Algérie (1904 à 1911).

Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Chambre des députés, S. O. 1896.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536524_0054

PRÉFACE

S'il est un problème d'actualité, passionnant au premier chef, c'est bien celui qui a trait à la situation financière des communes. Ce problème est, pour ainsi dire, mondial. A l'heure actuelle, chose étrange, une sorte de gêne atteint les communes de tous les pays. Sous la poussée irrésistible des idées sociales, de nombreuses lois ont été votées dans le but d'assurer le « mieux être » aux classes laborieuses (Assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, retraites ouvrières...) Il en est résulté pour les communes un surcroît de charges assez important que n'est pas venue compenser la création de ressources correspondantes.

Les conditions de la vie publique ont subi elles-mêmes une évolution rapide. On éprouve comme un besoin constant de transformer, d'embellir. Dans les grandes villes, des quartiers entiers sont expropriés, puis démolis pour faire place à de larges artères, bordées d'habitations saines et luxueuses. Et, ce faisant, on n'obéit pas seulement à des mobiles somptuaires ou artistiques; on cède aux objurgations et aux conseils des hygiénistes qui s'efforcent de combattre tous les fléaux morbides qui déciment les populations. D'où la nécessité de travaux importants qui obèrent lourdement les budgets communaux — construction d'égouts collecteurs, — alimentation en eau potable, — travaux d'assainissement, — démolition des immeubles insalubres. — lois sur la vaccination et sur l'hygiène.

En France, la question des ressources communales se pose avec acuité. Elle fait l'objet des préoccupations les plus constantes des pouvoirs publics et de tous les corps élus. La solution de ce problème inquiétant apparaît pourtant simple: elle consiste dans la création de ressources nouvelles. Mais, si naïve que paraisse l'observation, il ne faut pas oublier que les ressources des caisses publiques ne peuvent être augmentées qu'en faisant appel au contribuable. Or, ces caisses publiques sont multiples: Etat, départements, communes, tandis que la source qui les alimente est une, c'est-à-dire le contribuable. Et, l'Etat, dont le budget des dépenses s'accroît, chaque année, dans des proportions gigantesques et déconcertantes, a une tendance bien naturelle à ménager, dans son intérêt, les forces déjà très anémiées du contribuable. Il voit avec déplaisir ses concurrents fiscaux, communes ou départements, venir troubler cette source précieuse qu'est la matière imposable. Un tel souci est parfaitement justifié, l'Etat ayant, en définitive, la charge des intérêts les plus généraux et les plus essentiels. Il a le devoir impérieux, d'autre part, de régler une concurrence fiscale qui pourrait mettre en péril les ressources de la nation. On comprend, dès lors, en présence de semblables raisons, combien le problème est complexe et délicat et surtout avec quelle prudence il convient de rechercher les solutions susceptibles de remédier à cet état de choses.

Quelle est la situation en Algérie? Elle est semblable, sinon pire. Si les communes françaises ont un long passé, si leur création est l'œuvre du temps et le résultat d'efforts successifs, largement échelonnés, les communes algériennes sont toutes récentes. Nées d'hier, elles ont dû être créées de toutes pièces et dotées, dans un délai relativement court, des organes

nécessaires au fonctionnement de la vie municipale. En franchissant la Méditerranée, nos pères et nous-mêmes avons apporté nos habitudes, notre goût du bien-être auxquels il a fallu donner satisfaction; et c'est très rapidement qu'on a dû édifier une œuvre qui a nécessité des siècles et des sommes considérables dans la Métropole. Notre conquête, on semble trop souvent l'oublier, ne date que de quatre-vingts ans à peine. Notre établissement dans certaines régions de l'Algérie ne remonte qu'à quelques années seulement. Comment, dès lors, ne pas rester stupéfait d'admiration devant l'œuvre grandiose accomplie dans une période aussi restreinte? Le voyageur reste étonné. Il fait part de sa satisfaction et passe. Mais celui qui reste, l'habitant du pays, est inquiet. Malgré son énergie et sa ténacité une question se pose angoissante: l'œuvre est belle, certes oui ! Mais elle est incomplète. Des efforts considérables sont encore nécessaires. Pour les réaliser, les qualités morales ne font pas défaut. Ce sont les moyens financiers qui paraissent défectueux ou insuffisants pour permettre aux communes algériennes de poursuivre normalement leur évolution.

En présence de cette constatation, ou plutôt aux prises avec les réalités pénibles, d'aucuns n'ont pas hésité à jeter le cri d'alarme : « Les communes sont misérables. Elles végètent. Plusieurs même sont acculées à la faillite. Il y a urgence à leur porter remède. » Cette clameur s'est répercutée à travers toute l'Algérie comme un écho puissant. Et aussitôt Maires, Conseillers généraux, Délégués financiers se sont levés pour parer au danger. C'est dans le département de Constantine que cette croisade originale pour le salut des communes a pris naissance: le 19 octobre 1909, un Congrès des Maires de la province de l'Est tenait ses assises dans

l'antique Cirtha pour étudier les moyens de remédier à la situation critique des finances communales. Les édiles du département d'Alger suivirent bientôt l'exemple et s'assemblèrent au chef-lieu du département, en avril 1910, pour « rechercher les voies et moyens d'améliorer la situation financière des Communes algériennes. » Le mois suivant, le Maire d'Oran réunissait ses collègues oranais dans le même but.

Les Délégations financières se préoccupaient également de la question et les procès-verbaux des séances tenues par cette assemblée, au cours de ces dernières années, renferment d'intéressants débats à ce sujet. Ces débats aboutirent à la constitution d'une Commission instituée par un arrêté gouvernemental, en date du 20 janvier 1908, et composée de Délégués financiers, de Conseillers généraux, des Maires d'Alger, d'Oran, de Constantine et de fonctionnaires. Nous aurons l'occasion de revenir sur les travaux de cette Commission.

Mais d'ores et déjà, nous ne pouvons pas nous empêcher de témoigner la surprise que nous a causée la lecture des procès-verbaux des congrès des Maires. Certes, ces brochures, qui renferment les déclarations et observations d'hommes d'expérience, sont pleines d'enseignements utiles. On peut les consulter avec fruit et en tenir le plus grand compte. Cependant, une impression se dégage, nette et précise, qui jette sur ces travaux comme un voile de suspicion: les discussions qui ont eu lieu ont trop les apparences d'un chaleureux plaidoyer « pro domo ». Seuls, quelques Maires courageux, et non obsédés par la crainte de l'électeur, ont jeté dans le débat une note impartiale. Il est curieux de constater avec quelle simplicité, avec quelle bonhomie, serait-on tenté de dire, les questions les plus com-

plexes ont été résolues ! Les dépenses d'assistance, les dépenses d'instruction publique sont celles qui grèvent le plus lourdement les budgets communaux. Quoi de plus simple que d'en faire des charges d'Etat, avec d'autres encore, et de les mettre au compte de la Colonie? On fait fi des plus sains principes d'une bonne gestion financière et de l'autonomie budgétaire des divers groupements administratifs ! Ce qu'il faut avant tout, c'est décharger les communes. La Colonie, bien entendu, sera amenée à demander des ressources nouvelles à l'impôt. Mais qu'importe le contribuable ! L'essentiel est que la surcharge qu'il doit supporter ne lui soit pas imposée directement par l'assemblée municipale qu'il est appelé à élire !

Autre observation. On affirme que les communes sont menacées de faillite. Mais a-t-on prouvé cette affirmation ? Non. On l'a acceptée sans la vérifier, sans même l'appuyer d'un seul chiffre. C'est là une grave lacune.

Aussi, nous sommes-nous imposé dans notre étude, une règle toute différente. Dans cette matière, plus que dans toute autre, il faut des preuves et non des allégations. C'est vraiment grand dommage que le premier précepte de la méthode cartésienne ne soit pas perpétuellement gravé devant les yeux de ceux qui gèrent les intérêts publics ou qui ont mission de les réglementer! Ce précepte leur serait d'une plus grande utilité qu'aux philosophes: « *S'ils ne recevaient jamais aucune chose pour vraye qu'ils ne la connussent évidemment estre telle,* si dans leurs actes et jugements, *ils évitaient soigneusement la précipitation et la prévention, ils ne seraient exposés ni à erreurs, ni à injustices.* »

Fidèle à ce sage conseil, nous avons essayé de donner à notre travail une base aussi rationnelle que

possible. Tout d'abord, il nous a paru indispensable d'exposer, dans une *Introduction,* les différences caractéristiques qui distinguent l'origine et la formation des communes de la Métropole et celles de l'Algérie: les premières, très anciennes, sont le résultat d'une longue évolution et ont des causes naturelles; les secondes sont plutôt des créations artificielles, réalisées dans un laps de temps assez court. Cette comparaison, à laquelle il sera fait souvent allusion dans les développements qui suivront, servira à comprendre plus aisément les difficultés particulières du problème en ce qui concerne l'Algérie.

Notre étude est ensuite divisée en deux parties principales.

La première partie, qui comprend quatre chapitres, a trait à l'*Organisation financière des communes algériennes.* Dans le chapitre 1er, sont exposées brièvement les notions essentielles sur la préparation, le vote et l'exécution du budget communal. Suit une étude concernant trois ressources très importantes spéciales à l'Algérie, qui font respectivement l'objet de chapitres différents: l'octroi de mer dont on semble avoir aujourd'hui une conception erronée (chapitre 2); — la taxe sur les loyers qui nous paraît susceptible d'être réformée dans un sens plus équitable pour les assujettis (chapitre 3); — les taxes d'abalage, qui existent dans la Métropole, mais avec un caractère tout différent (chapitre 4).

La deuxième partie est consacrée à la *Situation financière des communes algériennes.* Elle comporte trois chapitres. Dans le chapitre 1er, nous avons essayé de dégager, au moyen de chiffres rigoureusement exacts, extraits de la « *Statistique Financière de l'Algérie* », la situation financière *réelle* des communes algériennes. Cette situation est-elle véritablement critique, comme s'ingénuent à le déclarer les maires?

L'état de leurs finances impose-t-il un arrêt préjudiciable à leur développement, ou même au fonctionnement normal des services municipaux? L'impression qui se dégage de l'examen aride, mais pourtant indispensable des chiffres (exercices 1901 à 1910 inclus), est, comme on le verra, que, sans être critique — sauf pour quelques-unes — la situation financière des communes *de plein exercice* est, en général, précaire.

Quelles sont les causes qui expliquent cet état précaire des finances municipales? C'est l'objet du chapitre 2.

Quant aux remèdes susceptibles d'améliorer cette situation, ils sont étudiés dans le chapitre 3, subdivisé lui-même en quatre paragraphes principaux intitulés ainsi qu'il suit:

§ 1er. — Moyens propres à assurer une meilleure administration des communes.

§ 2. — Recherche des économies à réaliser sur les dépenses communales.

§ 3. — Recherche des moyens propres à améliorer les recettes des communes sans recourir à la création de taxes nouvelles (1).

§ 4. — Création de ressources nouvelles.

Enfin, dans les *Conclusions,* nous avons retracé, en traits généraux, l'œuvre des municipalités en Algérie, en y ajoutant quelques commentaires sur le projet de réforme de la loi municipale du 5 avril 1884.

Il n'est certes pas dans notre pensée d'oser prétendre que la solution ou plutôt les moyens que nous indiquons pour remédier à la situation financière

(1) Dans ce paragraphe, il nous a paru utile de faire une étude spéciale des « Dépenses d'assistance » qui ont donné lieu à de très vives controverses au sein des Congrès des maires et des Assemblées financières de la Colonie.

des communes algériennes constitueront la panacée tant désirée par les Maires. Le problème est très complexe et l'ère des discussions ouvertes à son sujet n'est pas près d'être close. Nous ne doutons pas que cette importante question puisse comporter d'autres solutions plus acceptables, plus efficaces et qui touche à l'essence même de notre organisation politique et sociale. D'autres, plus autorisés, ne manqueront pas de les faire prévaloir. Quant à nous, notre désir principal aura été d'être aussi exact, sincère et impartial que possible. C'est sous ces auspices que nous présentons notre travail, et nous éprouverions une sincère joie s'il pouvait apporter une modeste contribution à la solution du grave problème du relèvement des finances municipales.

Alger, le 21 juillet 1912.

J. G.

INTRODUCTION

ORIGINES ET FORMATION DES COMMUNES

§ 1er. — En France

Depuis la Constituante, notre régime municipal moderne s'étend au territoire tout entier. Les communes peuvent varier d'importance, constituer de grandes agglomérations urbaines ou des bourgs peu étendus, elles n'en sont pas moins toutes constituées sur le même type et présentent les mêmes caractères. Les villes de Paris et de Lyon font seules exception à la règle commune.

Il en était tout autrement dans notre ancienne France. Au moyen âge, point d'uniformité dans l'organisation des communes. Une grande diversité caractérisait les institutions municipales. Entre les villes closes et le pays plat, composé de bourgs, villages et paroisses sans organisation municipale proprement dite, existait un contraste nettement défini.

Les villes closes bénéficiaient d'un régime municipal. Il était issu quelquefois d'une coutume locale, mais le plus souvent, son origine remontait à la concession d'un privilège par l'autorité royale ou seigneuriale. C'est ce qui explique la variété d'organisation intérieure remarquée entre les villes elles-mêmes. La diversité se manifestait d'abord dans les formes. A la tête de certaines villes, il y avait des corps de magistrats municipaux appelés échevins,

capitouls, jurats, suivant les localités. Dans d'autres, l'administration et la direction étaient confiées à plusieurs corps municipaux qui avaient été successivement constitués et se trouvaient juxtaposés. C'est ainsi qu'on pouvait voir un corps de Conseillers de ville à côté du collège des échevins ou des consuls.

Au point de vue du fond, les privilèges consentis aux villes du Moyen Age n'avaient pas tous la même étendue. Tandis qu'aux XII[e] et XIII[e] siècles, certaines communes avaient acquis des prérogatives qui leur donnaient une véritable autonomie politique : le droit de s'administrer elles-mêmes, de rendre la justice, de percevoir les impôts, d'avoir une milice ; d'autres villes, au contraire, n'avaient acquis que des privilèges d'ordre civil, tels que l'abolition du servage, l'exemption d'impositions ou d'amendes arbitraires au profit du seigneur et des garanties contre les excès de pouvoirs des agents seigneuriaux ou royaux.

Ces divergences, bien que subsistant dans leurs principes, s'atténuèrent insensiblement et, dès le début du XVII[e] siècle, se fit jour une tendance à l'établissement d'un régime municipal uniforme. Par des restrictions progressives de l'autonomie municipale et par l'établissement de la tutelle administrative, la royauté devenue plus forte réduisit les villes à une dépendance assez étroite qui devint à peu près la même pour toutes. Commencée au XVII[e] siècle, l'unification fut réalisée sous Louis XV par les édits de 1764 et de 1765 qui sont nos premières lois générales sur l'organisation municipale.

Les Municipalités du moyen âge étaient chargées, comme à notre époque, de la gestion des intérêts locaux. Pour faire face aux besoins des villes, elles avaient à leur disposition deux sortes de revenus : des revenus patrimoniaux et des revenus provenant d'impositions.

Les deniers patrimoniaux étaient les revenus des biens possédés ou acquis par les villes et provenant ordinairement des baux dont ceux-ci avaient fait l'objet.

Quant aux revenus provenant d'impositions, ils consistaient en taxes établies sur les habitants des villes. Libre tout d'abord, la création d'une taxe fut subordonnée, dès le XVI[e] siècle, à l'autorisation royale. Pour cette raison, on prit l'habitude de désigner ces fonds par l'expression « deniers d'octroi ». Comme, en fait, les taxes établies par les villes en vertu de cet octroi royal portaient spécialement sur des objets de consommation, le mot « octroi » a pris le sens spécial dans lequel nous l'employons aujourd'hui.

La législation existante permettait même aux villes de contracter des emprunts pour la réalisation de travaux d'édilité et dans certaines hypothèses expressément déterminées par les édits.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'à cette époque les finances de beaucoup de villes étaient obérées. Leurs ressources budgétaires ne suffisaient pas à faire face aux dépenses normales. Le service des emprunts ne se trouvait pas assuré d'une façon régulière. Les échéances s'accumulaient et les villes n'arrivaient pas à désintéresser leurs créanciers.

Pour recouvrer leurs avances, ces derniers n'avaient que des moyens imparfaits et brutaux: ils devaient saisir les biens de la communauté, ou, à défaut, obtenir condamnation contre les syndics, les échevins, le maire qui levaient une imposition sur les habitants. Si ceux-ci refusaient de payer ou ne versaient qu'une contribution insuffisante, les magistrats municipaux pouvaient être obligés à payer eux-mêmes. Souvent les villes préfèraient traiter à l'amiable avec leurs créanciers; dans l'impossibilité

de se libérer, elles leur abandonnaient à vil prix la jouissance ou la propriété des biens de la commune.

De telles pratiques préjudiciaient beaucoup au bon fonctionnement de la vie municipale. Pour remédier à cette fâcheuse situation, Louis XIV, à l'inspiration de Colbert, décida de procéder à la liquidation générale des dettes des communes. Des commissaires furent nommés à cet effet; nantis de pouvoirs très larges, ils pouvaient accorder aux villes des sursis pour se libérer. Et afin d'éviter le retour de pareils embarras, un édit spécial intervint en 1683. Désormais pour tous les actes de gestion importants (vente ou aliénation des biens patrimoniaux et d'octroi, emprunts, actions en justice, constructions, grosses réparations, etc...), les villes et les gros bourgs des pays d'élection devaient obtenir l'autorisation royale. Le taux de leurs dépenses annuelles était fixé, suivant l'importance des villes à un taux qui ne pouvait être dépassé sans l'assentiment du conseil du roi.

La tutelle ainsi exercée par le pouvoir royal se traduisit par des résultats bienfaisants au point de vue financier. Mais les villes, sous le coup de ces restrictions progressives de l'autonomie municipale, avaient affaibli leur influence politique.

L'organisation municipale des villes était donc assez complète vers la fin du XVII[e] siècle. Les villes constituaient juridiquement une personne, une « universitas » dotée de la personnalité juridique. Elles possédaient des biens, des finances, des créances propres, une bourse commune.

Dans les campagnes, s'étaient formés de bonne heure des groupements d'habitants, sans autre lien originaire que le voisinage. Insensiblement ces groupements s'agrégèrent et s'érigèrent en communautés d'habitants, ayant des intérêts communs. Cette transformation s'opéra sous l'influence de deux cau-

ses principales. La première cause fut l'existence des biens communaux: bois, landes, marais ou prairies, réservés à la jouissance commune des habitants qui les utilisaient surtout pour le pâturage de leurs bestiaux. Bien que l'usage en eût été déterminé par la coutume, il pouvait se présenter des difficultés pour leur aménagement, leur jouissance, quelquefois même leur aliénation. Dans toutes ces hypothèses, il fallait que la réunion des habitants délibérât et prît une décision. L'existence des communaux avait créé ainsi, entre les paysans des campagnes, des liens et des groupements permanents.

La seconde cause qui détermina les habitants des campagnes à se grouper, ce fut la création des paroisses rurales. Alors qu'en droit ils ne jouissaient d'aucune organisation, la paroisse constitua pour eux la véritable unité naturelle. C'est autour d'elle que rayonnait la vie du paysan et elle devint son lieu de réunion le plus fréquent et le plus important. A partir du XIII[e] siècle, en effet, l'autorité ecclésiastique donna des droits et imposa des charges aux paroisses en leur demandant de contribuer pécuniairement à l'entretien de l'Eglise en subvenant aux réparations qu'elle devait subir. Les chefs de famille s'assemblaient pour voter les dépenses nécessaires. Ils nommaient, en même temps, des délégués chargés de veiller à l'emploi des fonds: les marguilliers. Ainsi se formèrent les fabriques, correspondant à la réunion de la communauté d'habitants assemblés dans un but déterminé. Il en résulta que la paroisse devint dans l'ancienne France, surtout dans les régions du Centre et du Nord, une unité administrative, correspondant souvent à la communauté d'habitants envisagée au point de vue de ses communaux.

Plus tard, le pouvoir royal songea à utiliser, pour

ses propres affaires, notamment pour la répartition et la collecte de la taille, le service de la milice et de la corvée, les communautés d'habitants dont il consacra par là même l'existence.

Le seul organe de ces municipalités rudimentaires était l'assemblée générale des habitants, composée des chefs de famille de la communauté. Les décisions, pour être obligatoires, devaient être prises à l'unanimité des membres présents. Cette procédure présentant des inconvénients très sérieux, on substitua la règle de la majorité à celle de l'unanimité.

L'exécution des décisions de l'assemblée des habitants était confiée à un syndic, investi d'un mandat spécial. Le syndic devint permanent lorsque le pouvoir royal utilisa les communautés dans son propre intérêt.

Quels étaient les pouvoirs de ces communautés d'habitants ? En fait, ils étaient à peu près nuls parce que ces communautés n'avaient pas de ressources personnelles et ne pouvaient point s'en procurer. L'édit de 1764 ne leur permettait pas d'emprunter et, d'autre part, les seuls biens dont elles étaient propriétaires, les communaux, étaient inaliénables. Cependant, à la fin de l'ancien régime, se manifestèrent des tendances qui améliorèrent la situation des communautés d'habitants.

Plusieurs textes établirent une assimilation entre les municipalités suburbaines et les communautés d'habitants, en édictant des règles communes, pour définir certaines de leurs attributions. D'autre part, au XVII[e] siècle, les intendants arrivèrent à étendre leur tutelle pleine et entière aussi bien sur les communautés d'habitants que sur les villes. Restrictive pour les libertés de ces dernières, cette tutelle fut bienfaisante et libératrice pour les communautés. Les Intendants intervenaient, en effet, fréquemment auprès du Con-

seil du Roi pour obtenir en faveur des communautés l'autorisation de contracter des emprunts et leur permettre d'aliéner leurs communaux pour se procurer des ressources. Leur action fut plus décisive encore : elle aboutit à faire substituer un corps de notables à l'assemblée générale des habitants, comme organe essentiel des communautés.

L'évolution du régime municipal vers l'uniformité s'accentue rapidement vers la fin de l'ancien régime. Elle prend terme avec les lois de la Constituante qui font disparaître le privilège attaché aux franchises communales. Il y aura désormais une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne: « *Toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne étant de même nature et sur le même type dans l'ordre de la Constitution, porteront le titre commun de municipalités et le chef de chacune d'elles celui de maire* ». (*Instruction du* 14 *décembre* 1789).

L'organisation devient plus complète avec la grande loi de Pluviôse an VIII qui prescrit l'institution dans les villes, bourgs, centres et autres lieux, de maires, d'un ou plusieurs adjoints suivant l'importance de la population, et d'un Conseil municipal. Le cadre de nos libertés communales est établi. Il s'élargit par une décentralisation progressive. Une réforme reste à accomplir pour donner aux franchises municipales un essor indispensable: c'est le recrutement électif des Conseils municipaux réalisé par la loi du 30 mars 1831 (suffrage censitaire), et étendu par le gouvernement de 1848 qui instaure le suffrage universel. Le dernier stade de cette longue évolution est la loi du 5 avril 1884 qui nous régit aujourd'hui.

§ 2. — En Algérie

Nous avons cru nécessaire de développer, dans le paragraphe précédent, des notions historiques sur les communes françaises. Elles révèlent suffisamment l'ancienneté de leur origine sans qu'il soit nécessaire de remonter jusqu'aux municipes gaulois et romains dont les vestiges se sont effondrés dans l'anarchie du moyen-âge.

Cet exposé nous a permis, d'autre part, de faire des constatations intéressantes sur les difficultés financières rencontrées, dès le XII[e] siècle, par les villes ou communautés d'habitants.

En Algérie, l'histoire de l'organisation municipale, offre peu d'intérêt. On n'assiste pas à cette évolution naturelle, à cette formation spontanée des communes résultant de l'octroi de privilège, de l'existence des paroisses ou des biens communs. Ici, il n'y a, pour ainsi dire, pas d'histoire. Par le fait de la conquête, on se trouve en présence d'un immesne pays, habité par des populations de races, de mœurs entièrement différentes des nôtres. Quelques agglomérations, pouvant mériter le nom de villes, groupent quelques milliers d'habitants, tandis que la plupart des indigènes se trouvent épars à l'intérieur, formant des agrégations à faible cohésion : les tribus et les douars. Pas d'organisation municipale. Tout est à créer dans cet ordre d'idées. Le premier essai fut tenté à Alger par le Maréchal de Bourmont qui institua, sous le nom de Conseil municipal, une Commission mixte composée de maures et d'israélites et dont les attributions consistaient à faire face aux besoins les plus urgents, au moyen des produits de l'octroi et de la vente du sel. Cette organisation toute provisoire ne tarda pas à disparaître et c'est au budget de l'Etat

qu'incomba le soin de pourvoir aux dépenses de la ville. Une tentative plus complète eut lieu en 1834: Alger, Bône et Oran, furent dirigées par des Conseillers municipaux chargés de la gestion des revenus attribués en propre à ces villes. Les ressources étaient d'ailleurs insuffisantes et on peut dire que jusqu'en 1848 la vie municipale n'exista pas en Algérie. Ce qu'on appelait « communes », étaient simplement des circonscriptions administratives, sans existence civile, sans ressources propres. C'est l'Etat qui pourvoyait à leurs besoins et assurait leur fonctionnement.

Les communes présentaient la physionomie d'organismes sans vie, sans originalité, dépourvues de ressources propres et attendant tout de la vigilance et de la sollicitude du pouvoir central. Mais la tendance assimilatrice, si chère à l'esprit français, qui consiste à tout façonner à l'image des institutions de la Mère - Patrie, allait se manifester assez nettement avec l'ordonnance royale du 28 septembre 1847 (1). En vertu de ce texte, les centres de population ayant acquis le degré de développement nécessaire pourront être érigés en communes par ordonnance royale. A leur tête sera placé un corps municipal, composé d'un maire, d'un ou de plusieurs adjoints, de conseillers municipaux à la nomination du Gouverneur général (art. 3 et 13). Le rôle de cette assemblée est défini ainsi que les attributions des Maires. La commune a, à sa disposition, des ressources propres, un patrimoine particulier; elle jouit de la personnalité civile et peut ester en justice, après autorisation.

L'arrêté du pouvoir exécutif du 16 août 1848 (2) ins-

(1) Ménerville I, p. 207.
(2) Ibid. p. 215.

tifue le régime électif, détermine une nouvelle composition des Conseils municipaux, et décide que tout le territoire de l'Algérie sera érigé en communes. Ce n'était là, bien entendu, qu'une déclaration de principe. Sa réalisation se trouvait subordonnée au développement des centres qui demandaient à bénéficier du plein exercice des franchises municipales et à l'importance de leurs ressources.

On s'assurait notamment que les revenus des localités suffisaient au fonctionnement normal de leurs services, comme il ressort nettement des rapports qui ont précédé les actes du pouvoir exécutif portant création de communes. (1) Ces actes se succédèrent assez rapidement et à partir de 1848, le régime communal commença à prendre un rapide développement. Une ordonnance royale du 31 janvier 1848 érigea en communes les villes d'Alger, Blida, Oran, Mostaganem, Bône et Philippeville. La même mesure fut appliquée aux districts de Douéra, Koléa et Boufarik par décret du 21 novembre 1851; à la ville de Constantine, par décret du 26 avril 1854. Le 27 juin 1854, Médéa, Miliana, Cherchell, Ténès, Mascara, Tlemcen, Bougie, Sétif, Guelma, bénéficièrent du régime municipal qu'un décret du 21 décembre 1856 étendit à 28 autres centres. Graduellement, le nombre des communes de plein exercice augmenta et, actuellement, cette évolution se continue par l'extension progressive du territoire algérien soumis à la législation de droit commun.

A côté des communes de plein exercice, occupant une faible portion du territoire algérien, on remarquait des *localités non érigées en communes*, dont l'existence résultait implicitement de l'ordonnance

(1) Ménerville I, p. 217 et suivantes.

du 28 septembre 1847. Ces circonscriptions étaient administrées par un commissaire civil, assisté d'une commission syndicale. Elles n'avaient pas la personnalité civile. Il était pourvu à leurs dépenses au moyen d'un budget collectif réglé et administré par le Préfet, dans le département, et par le commandant du territoire, dans la zone militaire (art. 5 du décret du 27 octobre 1858) (1). Cette organisation assez informe disparut par suite de l'organisation municipale du territoire militaire effectuée par l'arrêté gouvernemental du 20 mai 1868.

Cet arrêté réalisait un véritable progrès. Il divisait le territoire de chaque subdivision en communes mixtes et en communes subdivisionnaires et dotait ces unités administratives de la personnalité civile. Le rapport à l'empereur, qui précédait le projet d'organisation municipale du territoire militaire, expose l'économie de la réforme et fait ressortir nettement les raisons qui justifient la création de ces deux sortes de communes: « Les territoires où la population européenne est assez dense pour qu'il y ait lieu de la préparer, elle et les indigènes qui sont en contact avec elle, à la vie municipale, formeront des « communes mixtes », ayant leur domaine propre et administrées par des commissions municipales composées de fonctionnaires et d'habitants européens, musulmans et israélites, suivant les localités. Ces commissions auront les attributions des conseils municipaux des communes de plein exercice. Les fonctions de Maire seront confiées au commandant du territoire... Les douars constitués et les tribus dans lesquels l'élément européen n'a pas encore pris d'importance seront groupés en communes dites

(1) Est. et Lef., p. 213.

« subdivisionnaires », parce que l'administration en sera centralisée au chef-lieu de la subdivision. Les douars réunis dans les communes de cette catégorie formeront des sections distinctes, dont les djemâas conserveront les attributions que leur a conférées déjà le décret du 23 mai 1863, et recevront en même temps, une partie des pouvoirs de nos conseils municipaux. » Ce régime n'était, dans l'esprit de ses auteurs, que transitoire. Sans leur accorder le bénéfice de toutes les fonctions municipales, il était destiné à initier les habitants à la vie communale, à la surveillance et à la gestion de leurs intérêts collectifs. La commune mixte « qui offre (1) toutes les garanties désirables au point de vue administratif, pourra être, sans aucune difficulté, érigée en commune de plein exercice, le jour où l'élément européen sera suffisamment développé et où, de son côté, l'élément indigène se sera façonné à nos idées et aura fait un nouveau pas en avant. »

Dès son avènement, le Gouvernement de la 3e République décide d'étendre le territoire civil (2). Le mouvement d'émancipation communale reçoit, dès lors, une impulsion plus vive et dans la région du Tell on tente un nouvel essai d'organisation municipale. Un arrêté du 24 novembre 1871 pose les règles du nouveau régime. Il prévoit que l'action administrative des préfets sera étendue graduellement sur les populations indigènes de la région tellienne. Il décide, d'autre part, dans son article 4, que les douars constitués en exécution du Senatus Consulte du 22 avril 1863, ainsi que les tribus ne faisant partie ni d'une commune mixte ni d'une commune de plein exercice, for-

(1) Rapport du 9 mai 1868. Ménerville II, 93.
(2) Décret du 24 décembre 1870. Est. et Lef., p. 380.

meront une « commune indigène administrée par un fonctionnaire civil ou militaire, résidant au chef-lieu de canton et assisté d'une Commission municipale composée des présidents des djemâas. Chaque douar-commune forme une section distincte de la commune indigène, à laquelle sont applicables toutes les disposition du titre 2, section I, de l'arrêté du 20 mai 1868, c'est-à-dire celles relatives à l'administration des communes subdivisionnaires. »

Pour ménager, d'autre part, la transition entre les communes mixtes et subdivisionnaires de 1868 et des communes de plein exercice, plusieurs arrêtés gouvernementaux créent, au cours des années 1871 et 1872, des *circonscriptions cantonales,* dont l'institution avait été prévue par un arrêté du 11 septembre 1871. Ces circonscriptions cantonales sont moins un organe administratif qu'un moyen destiné à assurer la sécurité des régions telliennes par une surveillance constante des indigènes. Ce souci apparaît nettement lorsqu'on étudie la composition d'une circonscription cantonale. Englobant, en général, le territoire d'un district, elle comprend des éléments hétérogènes : communes mixtes, communes indigènes, douars-communes. A leur tête et, pour en diriger l'administration, se trouve un maire, nommé par le Gouverneur et choisi de préférence parmi les meilleurs agents du service topographique, pour préparer le lotissement des terres assignées à la colonisation. Ce maire est assisté d'un recenseur dont le rôle consiste à constater dans les tribus l'identité des personnes, l'état des biens et à déterminer l'assiette de l'impôt et d'une Commission municipale mixte composée d'Européens et, au titre indigène, du chef et de deux délégués élus de la djemâa. La surveillance politique et la sécurité publique sont confiées à des officiers qui président les djemâas, s'inquiètent des besoins des indigènes et

appuient l'autorité du maire, mais, en ne relevant, au point de vue militaire, que de leurs chefs hiérarchiques.

Cette institution ne produisit pas les effets attendus. L'administration des circonscriptions était dépourvue des moyens d'action suffisants pour maintenir l'ordre et veiller sur la sécurité. Aussi le Gouverneur général fut-il autorisé par un décret du 11 septembre 1873, à suspendre l'exécution des décrets du 24 décembre 1870 et 20 février 1873 sur l'organisation des cantons telliens dans toutes les parties des territoires où il jugera leur application prématurée, et à replacer transitoirement ces territoires dans l'action du commandement militaire.

Les circonscriptions cantonales cédèrent la place aux communes mixtes du territoire civil. Il apparut, en effet, indispensable de créer une circonscription administrative constituant une véritable entité par la réunion de l'ancienne commune mixte du territoire militaire, soumise au régime civil à la suite de l'extension de l'influence préfectorale et de la commune indigène. La commune mixte, dotée de la personnalité civile par l'arrêté du 20 mai 1868, jouissait de ressources trop peu importantes pour exécuter les travaux indispensables à l'extension de la colonisation. Dans les communes indigènes, il y avait, au contraire, pléthore de revenus, par suite de l'absence complète de l'élément européen; on ne se préoccupait que de la satisfaction des besoins très rudimentaires des populations musulmanes. L'agrégation de ces deux éléments devait concilier l'intérêt de la colonisation et les besoins des indigènes, sous la direction d'un administrateur, assisté d'une Commission municipale où européens et indigènes étaient représentés. Voilà comment a été constituée la commune mixte du territoire civil, excellent organisme de transition qui prépare,

sans heurt, l'avènement à l'autonomie communale de nombreux centres, — que le pouvoir central érige en communes de plein exercice dès qu'ils remplissent les conditions voulues, — tout en ménageant les intérêts des indigènes qui se trouvent soumis à un régime administratif bien mieux approprié à leurs mœurs et à leurs besoins.

Vers la même époque, les communes subdivisionnaires, créées par l'arrêté du 20 mai 1868, furent supprimées (D. du 13 novembre 1874). On avait considéré que ces communes avaient une étendue trop vaste pour être à même de pouvoir bénéficier de tous les bienfaits de l'organisation municipale. On leur substitua les communes indigènes du territoire militaire dont les circonscriptions n'étaient autres que celles des cercles et annexes, plus appropriées que les communes subdivisionnaires à l'application du régime communal institué en territoire de commandement par l'arrêté organique de 1868.

Telle est l'évolution qui a abouti au régime actuel de l'organisation communale en Algérie laquelle se caractérise par l'existence simultanée de quatre types de communes: les communes indigènes et les communes mixtes du territoire militaire (1), les communes mixtes et les communes de plein exercice du territoire civil. Ces dernières sont soumises aux dispositions de la loi du 5 avril 1884, rendue applicable à l'Algérie par son article 164, sous réserve de légères modifications, alors que celles appartenant aux trois premières catégories sont régies, en principe, par l'arrêté du 20 mai 1868.

---

(1) La commune mixte du territoire militaire est destinée à disparaître à bref délai. En 1913, celles de Tébessa, Bou-Saâda et Khenchela seront incorporées au territoire civil.

En résumé, si, à l'aide des aperçus historiques qui précèdent, on établit une comparaison entre la commune française et la commune algérienne, on ne peut manquer d'être frappé du contraste qui existe entre elles aux points de vue de l'origine et de la formation. En France, la commune, véritable groupement naturel, résultant de la cristallisation d'intérêts communs a été la cellule initiale autour de laquelle s'est formée la nationalité. Son origine, qui remonte aux temps les plus lointains, n'est pas le fait concerté de l'homme, ni l'œuvre du législateur. Elle s'explique par des raisons indépendantes de la volonté humaine, par l'affinité des mœurs, des besoins, la nécessité de se grouper pour la défense commune.

Le législateur n'est intervenu que pour consacrer, pour organiser un groupement déjà existant, ayant une physionomie propre et remarquable par ses traditions séculaires.

En Algérie, c'est l'inverse. La commune, de création récente, est l'œuvre artificielle des pouvoirs publics. On crée les communes; mais on ne consacre pas leur existence. Ici, pas de tradition, pas de cohésion, pas de réunion d'intérêts communs, mais un amalgame, ou plutôt une juxtaposition d'éléments divers quant à l'origine et aux mœurs et dont les aspirations sont souvent opposées. L'intérêt de notre influence, le développement de la colonisation, qui en est l'instrument indispensable, commandent la création de centres où viennent se réunir, poussés par les nécessités de la vie matérielle, des groupements ethniques des plus divers, qui offrent un aspect hétéroclite. Les quelques villes qui existaient, au début de la conquête, sont utilisées, transformées et servent de champs d'expérience pour l'application des principes qui ont présidé à l'organisation municipale dans la Mère-Patrie.

Ces différences caractéristiques entre les communes françaises et algériennes offrent un intérêt particulier pour la suite de notre étude. Elles permettront de se rendre compte des efforts réalisés en Algérie en huit décades à peine, de l'importance des dépenses affectées à la création des organismes municipaux dans ce court laps de temps et d'établir ainsi une comparaison utile avec la Métropole où l'organisation communale actuelle est le résultat d'une longue évolution.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION FINANCIÈRE

des Communes Algériennes

CHAPITRE Ier

Préparation. — Vote et exécution du Budget. Recettes et Dépenses

Le budget communal, en Algérie, est établi, en principe, suivant les mêmes règles qu'en France. Il est préparé par le maire ou l'administrateur, discuté et voté par le Conseil municipal ou la commission municipale, selon qu'il s'agit des communes de plein exercice ou des communes mixtes. Son règlement a toujours lieu, pour les communes mixtes, par arrêté du Préfet, et pour les communes de plein exercice, par arrêté du Préfet ou par décret, suivant que le budget ordinaire de chacune des trois dernières années a été inférieur ou égal à trois millions de francs. Actuellement, le budget de la ville d'Alger est le seul dont l'approbation nécessite l'intervention du Chef de l'Etat.

L'exécution du budget communal appartient au maire ou à l'administrateur, ordonnateur des dépen-

ses municipales. Le comptable est, en général, le receveur des Contributions diverses, sauf dans les principales villes dont les recettes ordinaires sont supérieures à 60,000 francs, où ces fonctions peuvent être remplies par un receveur municipal nommé par le Préfet ou par le Président de la République, suivant l'importance des revenus.

Le compte administratif du maire est vérifié par le Conseil municipal après la clôture de l'exercice et avant la fin du budget suivant. Le Préfet est chargé de l'approuver.

Les comptes du comptable (receveur des Contributions diverses ou receveur municipal) — qui se règlent par exercice et non par gestion — sont apurés par le Conseil de Préfecture ou la Cour des Comptes, suivant l'importance des revenus ordinaires.

Le budget primitif des communes algériennes est complété par un « budget additionnel » ou « supplémentaire » préparé également par le maire ou l'administrateur, voté par le Conseil municipal ou la Commission municipale dans la session de mai de l'année à laquelle il se rapporte et approuvé dans les mêmes conditions que le budget primitif. Il comprend non seulement les crédits supplémentaires qui ont été reconnus nécessaires depuis l'ouverture de l'exercice, mais encore les recettes qui n'ont pas été prévues au budget primitif, et, en outre, les opérations tant en recettes qu'en dépenses, reportées de l'exercice précédent.

Quant aux recettes et aux dépenses, elles sont à peu près les mêmes que celles des communes de la Métropole. L'énumération suivante indique à quelles sources s'alimentent les budgets communaux et quelles sont les dépenses qui leur incombent:

Recettes (1)

Produits des centimes sur les impôts arabes ;
Produit des centimes sur les autres impôts ;
Attributions sur les patentes ;
Attributions sur les amendes ;
Taxe sur les loyers ;
Taxes spéciales (balayage, visites sanitaires) ;
Chiens ;
Prestations vicinales et rurales ;
Droits divers (place, marchés, stationnement, poids public, *abatage,* voirie, etc...).
Octroi de mer ;
Revenu des propriétés communales ;
Recettes diverses (permis de chasse, actes de l'état civil, intérêts des fonds placés, vente d'objets mobiliers, droits sur les spectacles) ;
Recettes accidentelles (aliénations, ventes d'immeubles, dons, legs) ;
Subventions de la Colonie ;
Subventions des départements ;
Emprunts ;
Remboursements d'avances ;
Recettes extraordinaires.

Dépenses

Administration générale (personnel, pensions, matériel) ;
Frais de gestion financière ;
Annuités d'emprunts ;
Sécurité (police, incendie, éclairage) ;

---

(1) Les ressources spéciales aux communes algériennes sont indiquées en italique.

Salubrité (eaux, cimetières, nettoiement, dispensaires) ;

Hygiène;

Assistance (hospitalisation, secours à domicile, vieillards, infirmes et incurables, aliénés, enfants assistés) ;

Instruction publique ;

Beaux-Arts ;

Cultes ;

Justice ;

Agriculture ;

Biens communaux;

Voirie et travaux publics ;

Services communaux (halles, marchés, abattoirs, etc...) ;

Subventions (service des postes, sociétés diverses);

Fêtes publiques ;

Dépenses diverses.

Les seules différences à noter entre les budgets communaux de la Métropole et ceux de la Colonie résident dans quelques recettes. C'est ainsi qu'en Algérie n'existent pas les octrois, établis à l'entrée des villes et perçus sur les objets qui y sont consommés (1). Par contre, parmi les ressources dont bénéficient les communes algériennes, il en est qui n'ont pas leur équivalent en France: l'*octroi de mer* et *la taxe sur les loyers* qui sont remplacées, en principe, dans les communes mixtes, pour les indigènes seulement, par les centimes additionnels aux impôts

(1) L'impôt sur la propriété non bâtie et la contribution personnelle-mobilière n'étant pas établis en Algérie, les communes algériennes ne sauraient, comme celles de la Métropole, bénéficier des centimes additionnels à ces deux impositions.

arabes. D'autre part, les *taxes d'abatage* revêtent en Algérie un caractère fiscal dont elles sont dénuées dans la Métropole.

Ces trois dernières taxes (octroi de mer, abatage, taxe sur les loyers) constituent la plus grosse part des recettes des budgets communaux. En raison de leur importance et surtout de leurs caractères spéciaux, nous les étudierons successivement dans ce qu'elles ont de plus original et de plus intéressant.

CHAPITRE II

L'OCTROI DE MER

L'octroi de mer constitue une des ressources les plus importantes des budgets communaux en Algérie. C'est le principal revenu qui permet de faire face aux dépenses ordinaires indispensables et de gager les emprunts pour les travaux d'installation des communes. Pour un ensemble de 347 communes, son rendement brut s'est élevé, en 1911, à la somme totale de 11,120,443 francs. Et le produit net, versé dans les caisses municipales, a atteint 8,710,284 francs, dont 3,242,785 francs pour le département d'Alger, 3,198,448 francs pour celui d'Oran et 2,269,051 francs pour la province de Constantine.

A ce titre, l'octroi de mer mérite de retenir tout particulièrement notre attention.

Pour en faciliter l'étude, il nous a paru utile de décrire dans quatre paragraphes distincts les principales caractéristiques de cette taxe:

§ 1. — Nature et assiette de l'octroi de mer.
§ 2. — Règles de perception.
§ 3. — Répartition.
§ 4. — Tarifs.

I. — Nature et assiette de l'octroi de mer

Au début de la conquête, les communes de l'Algérie n'avaient pas d'existence légale et administrative. Elles ne disposaient pas de ressources personnelles. C'est l'Etat qui subvenait à leurs besoins. Au

moyen de quels revenus? Etait-il légitime de prélever sur le budget métropolitain le contingent nécessaire au fonctionnement de la vie municipale dans les principales agglomérations de la Colonie qui pouvaient, par leur importance et leur situation, mériter la dénomination de communes? On ne le pensa pas. Dès le 9 août 1830, le Président de la Commission de Gouvernement, nommée par le Général en chef, Comte de Bourmont, avait institué à Alger un octroi de terre présentant quelques analogies avec l'octroi dont bénéficiaient la plupart des communes en France. Un arrêté du 28 juillet 1842 étendit cette mesure aux villes de plus de 1,200 habitants qui pouvaient obtenir l'autorisation de taxer, à leur entrée, les objets de consommation. Mais au lieu d'être versé directement dans la caisse des villes qui en assuraient la perception, le produit de cette taxe était centralisé entre les mains de l'Autorité supérieure qui le répartissait entre toutes les villes de l'Algérie suivant son appréciation des besoins de chacune d'elles.

L'essai ne fut pas satisfaisant. Les inconvénients de l'octroi métropolitain apparaissaient plus sérieux dans la Colonie. Les frais de perception absorbaient une grosse partie des recettes de l'octroi, en raison de la surveillance plus complète que nécessitait le périmètre étendu des communes. Désavantage plus sérieux: la barrière ainsi dressée aux portes des villes constituait un obstacle très gênant pour la circulation des produits; elle mettait des entraves aux relations économiques entre les européens et les indigènes, allant ainsi à l'encontre de notre politique d'influence qui commandait d'entretenir avec ces derniers des rapports économiques très suivis.

Pour ces raisons, l'octroi de terre ne tarda pas à disparaître. Sa suppression fut décidée, à partir du 1er avril 1845, par l'article 7 de l'ordonnance des 21-31

décembre 1844, abrogeant expressément le titre 3 de l'arrêté du 22 juillet 1842, relatif aux droits d'octroi aux portes des villes.

Restait à trouver une combinaison qui, tout en étant plus simple et moins onéreuse, permît à l'Etat d'obtenir les ressources dont il avait besoin pour venir en aide aux communes algériennes. On eut recours à la taxation des marchandises et objets importés par mer. Ces taxes indirectes, distinctes des droits de douanes, quoique perçues à l'entrée dans la Colonie par le même service, existaient déjà et étaient connues sous la dénomination d' « octroi de mer ». il n'y a pas eu succession de l'octroi de mer à l'octroi de terre, mais coexistence et superposition. L'ordonnance des 21-31 décembre 1844, portant suppression de l'octroi de terre, n'a pas créé l'octroi de mer, comme certains auteurs ont paru le croire et ainsi que sembleraient l'indiquer les termes de l'article 1er. Ce texte a seulement établi une réglementation nouvelle des droits sur les arrivages par mer. Quelques mois, en effet, après notre installation à Alger, l'octroi de mer existait déjà sous forme d'un vingtième en sus perçu par le service des douanes sur les marchandises débarquées dans le port d'Alger. Il avait été créé dans cette ville par des arrêtés des 17 septembre et 17 octobre 1830, puis étendu aux autres ports de l'Algérie par un arrêté du 5 janvier 1835. Le produit, encaissé par l'Etat, était utilisé, concurremment avec les ressources de l'octroi de terre, pour parer aux besoins généraux des circonscriptions administratives.

Quelle est donc la nature exacte de l'octroi de mer? Avant d'en donner une définition, et pour éviter toute confusion, il convient d'en dégager les principaux caractères par comparaison avec l'octroi métropolitain et les droits de douanes.

On a prétendu (1) qu'il y a identité absolue quant à la nature, au caractère primordial de l'octroi de mer algérien et des taxes d'octroi françaises. « Le carac-« tère principal, unique même, des taxes d'octroi dans « la Métropole est que ces taxes pèsent non seule-« ment sur les objets de consommation inscrits au « tarif et venant de l'intérieur, mais encore et égale-« ments sur les mêmes objets produits ou fabriqués à « l'intérieur. » En Algérie « l'octroi dit de mer frappe « aussi bien les produits à taxer, importés par voie « maritime, que ces mêmes produits venant par voie « de terre de Tunisie et du Maroc, — que ces mêmes « produits encore fabriqués à l'intérieur de la Colo-« nie. »

Conclure de ces similitudes à l'identité de nature des deux octrois, c'est commettre une exagération évidente. Il existe, en effet, de sérieuses dissemblances entre ces deux sortes d'octroi.

En France, l'octroi est une institution propre à chaque commune qui l'a sollicitée et obtenue. Le produit est immédiatement versé dans la caisse municipale et profite exclusivement aux besoins de la collectivité bénéficiaire.

L'octroi de mer algérien est créé au profit collectif de toutes les communes de l'Algérie, qu'elles aient des besoins ou non. Les ressources provenant de cette taxe sont centralisées et forment un fonds commun qui est réparti entre toutes ces unités administratives suivant des règles particulières.

L'octroi est perçu, dans la Métropole, à l'entrée des villes et porte exclusivement sur des objets qui y sont consommés.

---

(1) Rapport en date du 1er juillet 1890 de M. Henri Paul, Préfet d'Alger, Imprimerie Casablanca, 1890, Alger.

La perception de l'octroi de mer est effectuée aux frontières de terre et de mer pour les marchandises importées et à l'intérieur de la Colonie pour les objets qui y sont produits, récoltés ou fabriqués.

Une dernière différence est caractéristique. Alors que pour l'octroi de mer, les Conseils municipaux ne sont jamais appelés à se prononcer ni à délibérer, qu'ils n'ont aucun pouvoir d'initiative à son égard, l'action de ces assemblées devient primordiale dans la Métropole. En France, l'octroi ne peut être créé dans une ville, sans que le Conseil municipal ait pris une délibération spéciale et motivée, approuvée par un décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale. De même les demandes en prorogation de taxes, en revision de tarifs par extension du périmètre et par addition de surtaxes et de taxes extraordinaires ou additionnelles, doivent faire l'objet, tout d'abord, des délibérations des Conseils municipaux (art. 147 de la loi du 28 avril 1816; art. 137, 138 et 139 de la loi du 5 avril 1884).

Peut-on assimiler l'octroi de mer à une taxe douanière ? A vrai dire, ces taxes d'octroi, perçues par le service des douanes, sur les marchandises importées par les frontières de terre et de mer, apparaissaient plutôt comme un droit de douane abandonné par l'Etat à la Colonie pour subvenir aux besoins des communes. C'est ainsi d'ailleurs que le considérait le Conseil d'Etat. Consulté sur l'adoption de nouveaux tarifs, il s'exprimait ainsi dans un avis du 23 septembre 1880: « Considérant que l'octroi de mer, « tel qu'il existe en Algérie, n'est pas un droit d'oc- « troi proprement dit, puisqu'il ne frappe pas les « objets produits à l'intérieur; qu'il est plutôt un « droit de douane atteignant les produits métropo-

litains... » Cette assimilation de l'octroi de mer avec une taxe douanière fut même poussée plus loin. En 1884, lorsqu'il fut question de la revision du régime douanier de l'Algérie, la suppression de l'octroi de mer apparut désirable au pouvoir central qui proposa purement et simplement l'augmentation des tarifs douaniers pour en tenir lieu, afin de ne pas priver les communes algériennes de ressources indispensables à leur fonctionnement. Nous n'insistons pas sur ce qu'avait de critiquable en soi cette manière de voir: elles instaurait un régime anormal en prélevant sur les recettes de douane, qui sont essentiellement recettes d'Etat, les sommes nécessaires à l'équilibre des budgets communaux; elle risquait, d'autre part, d'éloigner des ports d'Algérie les produits étrangers en les taxant de droits presque prohibitifs. Mais la confusion ainsi créée entre deux taxes de but et d'origine différents ne tarda pas à être dissipée par le décret du 26 décembre 1884 qui soumit à l'octroi de mer ceux des objets produits, fabriqués ou récoltés dans le périmètre de l'octroi en les frappant d'une taxe équivalente à celle dont étaient atteints les produits similaires importés.

En réalité, les droits de douane et l'octroi de mer sont bien différents. Les premiers constituent, en principe, une mesure économique dont le but est de protéger les produits nationaux; très souvent aussi ils ont un caractère fiscal. Ils profitent, en outre, exclusivement à l'Etat. L'octroi de mer s'analyse, au contraire, dans un procédé fiscal destiné à venir en aide aux communes algériennes. Autre différence: l'Algérie vivant sous le régime des franchises douanières avec la France, sauf quelques exceptions, les droits de douane ne frappent que les produits étrangers importés. L'octroi de mer atteint, au contraire, suivant un tarif fixé, tous les objets importés de l'étranger ou de la Métropole.

L'octroi de mer, différent de l'octroi de la Métropole et des droits de douane, n'est pas davantage un impôt municipal proprement dit. La dénomination de « *droit municipal* » qui lui a été donnée par l'ordonnance de 1844, indique simplement qu'il s'agit d'une taxe destinée aux Municipalités. Ce qualificatif n'a pas d'autre portée. Peut-on raisonnablement reconnaître le caractère municipal à une taxe qui n'est établie, ni modifiée, ni même demandée par le Conseil municipal, qui n'est pas perçue dans le périmètre communal, ni versée directement dans la caisse municipale ? Ce serait commettre une confusion de principe, sur un mot impropre.

Il est même à remarquer que, dès l'année 1848, l'affectation de l'octroi de mer cesse d'être exclusivement municipale, puisque le produit en est réparti entre les provinces et les communes dans les proportions respectives de 2/5e et 3/5e (art. 12 de l'arrêté du Président du Conseil, en date des 4 novembre-16 décembre 1848). Aujourd'hui encore, le Trésor retient 6 % du produit de l'octroi de mer pour frais de perception et prélève, en outre, le sixième du rendement net, comme contre-partie de la prise en charge par la Colonie de dépenses de l'instruction publique. Ce partage entre les communes et les provinces, puis l'Etat, démontre que l'octroi de mer n'est pas dans son essence une taxe municipale.

Une dernière remarque est utile pour dégager définitivement le véritable caractère de l'octroi de mer. Cette taxe n'est pas, comme on le croit communément, un impôt de consommation. Elle porte, en fait, sur des objets de consommation (comestibles, liquides, etc.) ; mais elle peut frapper également d'autres marchandises : c'est ainsi qu'en 1910, le Gouvernement Général, — en vue d'accroître les ressources des

budgets communaux par une augmentation du produit de l'octroi de mer, — avait proposé d'imposer les tissus de coton. Or, le principe de cette imposition n'a jamais été contesté. L'ordonnance du 21 décembre 1844 et le décret du 26 décembre 1884 ne comportent, en effet, aucune énumération limitative des objets qui peuvent être soumis à l'octroi de mer. Ces textes indiquent seulement que le droit d'octroi sera perçu sur les objets désignés dans un tarif spécial qui peut comprendre, à notre avis, non seulement des comestibles, des combustibles et des liquides, mais aussi des objets manufacturés (1). L'octroi de mer aurait ainsi, quant à son assiette et à son mode de perception, de grandes analogies avec les droits de douanes, dont cependant il se différencie ainsi que nous l'avons précédemment expliqué.

Au surplus, le produit d'une taxe de consommation doit profiter à ceux qui l'alimentent, c'est-à-dire à ceux qui consomment. C'est ce qui se passe en France pour les villes qui bénéficient d'un octroi. Là,

---

(1) La classification des tarifs annexée au décret du 25 septembre 1880 comprenait de nombreux objets qui n'entrent pas dans la catégorie des objets de consommation:

Tableau A

Savons non parfumés.

Tableau B

Savons parfumés et parfumeries.
Faïences, porcelaines et poteries.
Fers en barre plate, ronde ou carré et fers à T.
Fontes et fers ouvrés.
Bois sciés.
Matériaux de constructions.
Verres et cristaux.
Cartes à jouer.

aucun doute. Toutes les denrées et marchandises qui franchissent le périmètre fixé par le décret constitutif paient l'octroi parce qu'elles sont censées être consommées dans la ville même; dans l'hypothèse où elles en ressortiraient, la loi les affranchit de tout droit à l'aide des formalités de passe-debout, transit et entrepôt. En résumé, l'octroi métropolitain est, dans l'acceptation propre du terme, un impôt sur la consommation. Perçu à l'entrée des villes, il profite exclusivement et collectivement à la population de ces villes qui le supporte en définitive.

Les mêmes caractéristiques ne se révèlent pas à propos de l'octroi de mer. Il serait erroné de prétendre qu'il s'agit d'un impôt de consommation municipale. Cette taxe est, en effet, perçue aux frontières de terre et de mer ainsi que dans les fabriques intérieures, sans que les administrations chargées du recouvrement se préoccupent de la question de savoir où et par qui les produits taxés pourront être consommés. Ces produits sont dirigés librement sur toutes les parties de la Colonie.

Il arrive fréquemment que des produits débarqués dans les ports de la province de Constantine soient utilisés dans le département d'Alger ou celui d'Oran, et inversement. Dans l'impossibilité où l'on est de suivre les objets importés et de ceindre les vastes territoires des communes algériennes de barrières d'octroi, il devient chimérique d'essayer de connaître dans quelles proportions les communes consomment et à combien s'élèvera, par suite, la quote-part de l'octroi de mer afférente à cette consommation. En fait, l'octroi de mer apparaît plutôt comme un impôt sur la consommation coloniale. Encore convient-il de faire une réserve, puisque les marchandises importées ne sont pas dégrevées en cas de réexportation hors du territoire algérien. Les règles sont dif-

férentes dans la Métropole, nous l'avons vu : les denrées qui entrent dans une ville, pour franchir son enceinte, après un certain délai, bénéficient de l'exonération fiscale. C'est là une constatation utile. Elle démontre que la consommation n'est pas à la base de l'octroi de mer.

En faisant intervenir l'hypothèse de la consommation, pour expliquer le mode de répartition du produit de l'octroi de mer, on aboutit à des conséquences inadmissibles et qui choquent le bon sens. Les divers éléments de la population des communes algériennes ne concourent pas au partage des fonds dans une proportion égale. Les européens comptent pour une unité. Quant aux indigènes ils n'entrent en ligne que pour fractions d'unités: suivant les époques, ils représentent un dixième, un huitième, un septième de la consommation dans les communes de plein exercice et un vingt-huitième puis un quarantième dans les communes mixtes. Encore, pour être exact, faut-il dire que, dans ces dernières unités administratives, la population musulmane n'a été appelée à concourir à la répartition qu'en 1875. (Décret du 19 janvier). Dans les territoires de commandement, elle n'y participe pas. Qu'est-ce à dire? On est fort embarrassé de donner la moindre apparence de logique à ce système. Par le seul fait qu'il habite en commune mixte, l'indigène consomme cinq fois moins que s'il est établi sur un territoire soumis au plein exercice des franchises municipales! Passe-t-il en pays de commandement, il ne consomme plus du tout ! Chose également bizarre : le musulman marocain ou tunisien a la même faculté de consommation que l'européen ! L'israélite indigène qui était compté pour une part de consommation égale à celle de l'arabe ne va pas tarder à être assimilé à cet égard à l'européen. Le décret des 24-10 novembre 1870 qui

lui a conféré la naturalisation collective a eu pour effet de changer ses habitudes; il a eu la vertu magique de modifier ses mœurs ainsi que l'atavisme de sa race en l'espèce de quelques années, puisqu'aux termes du règlement d'administration du 27 juin 1887, il est désormais compté dans la répartition pour une unité !

Voilà les bizarreries auxquelles on arrive avec l'hypothèse de la consommation. Point n'est besoin d'insister pour en démontrer l'absurdité. En réalité, ainsi que nous le verrons plus loin, la catégorisation des parties prenantes s'explique de façon plus simple et plus logique.

Après avoir ainsi dégagé les caractéristiques de l'octroi de mer, on peut le définir: *une taxe indirecte dont le produit est destiné aux communes et qui est perçue, aux frontières de terre et de mer sur des marchandises déterminées dans un tarif spécial, qu'elles qu'en soient l'origine, la provenance, le pavillon importateur et la destination ainsi que sur les objets de même nature récoltés, préparés ou fabriqués en Algérie.*

§ 2. — Règles de perception

La perception de l'octroi de mer est effectuée aux frontières de terre et de mer par le service des Douanes (art. 5 de l'ordonnance du 21 décembre 1844, — art. 1 du décret du 27 juin 1887). A l'intérieur, pour les droits dus en vertu de l'article 2 du décret du 26 décembre 1884, elle est confiée à l'administration des Contributions diverses (art. 2 du décret du 27 juin 1887), aussi bien dans le territoire civil que dans le territoire de commandement.

Les règles de perception ont été fixées, à l'inté-

rieur, par le décret du 27 juin 1887 dont les principales dispositions sont toujours en vigueur. Ce règlement organique institue notamment (art. 17 et suiv.) l'entrepôt à domicile, commercial et industriel (1) dans des conditions semblables à celles établies pour les octrois métropolitains. Certains objets tarifés à l'octroi de mer tels que les sucres et denrées coloniales, peuvent, en outre, transiter à travers l'Algérie, en exemption à la fois de la dite taxe et des droits de douane, à destination du Maroc et des oasis sahariennes, conformément aux dispositions du décret du 17 décembre 1896, complété par les décrets des 1er février 1902, 13 octobre 1904 et 9 janvier 1906.

A signaler que l'octroi de mer sur l'alcool est perçu en même temps que le droit de consommation, suivant un procédé analogue à celui qui est appliqué aux distilleries de la Métropole (décret du 27 juin 1887, art. 3-9). Les brasseries sont imposées d'après la quantité présumée de bière fabriquée; les droits sont perçus par voie d'abonnement. (Ibid. art. 10-16).

En ce qui concerne le contentieux, il existe une dualité de régime. A l'importation, la perception étant confiée au service des douanes, c'est cette administration qui est compétente pour connaître des infractions à l'octroi de mer et le régime répressif applicable est celui qui est prévu par les lois et règlements des douanes. A l'intérieur, c'est-à-dire

(1) Un décret du 13 août 1900 détermine les conditions imposées aux commerçants d'Algérie qui veulent bénéficier de la faculté d'entrepôt, en ce qui concerne les droits de consommation et d'octroi de mer, pour les alcools, spiritueux et liqueurs introduits dans les locaux affectés à l'exercice de leur profession.

pour les objets fabriqués ou récoltés sur le territoire algérien, tout le contentieux, en ce qui concerne les exercices et perceptions, est confié au service des Contributions diverses, chargé de la constatation et du recensement des droits. (Décret du 27 juin 1887, art. 25-40. — Décret du 29 janvier 1898, art. 4). Les règles applicables aux contraventions au règlement de l'octroi de mer, sont les mêmes, à peu de choses près, que celles applicables aux octrois en France.

A titre documentaire, nous signalons qu'en vertu des dispositions de l'article 36 du décret du 27 juin 1887, la moitié du produit des amendes et confiscations est attribuée aux communes d'Algérie.

§ 3. — Répartition

L'octroi de mer étant, dans son principe, une ressource destinée à subvenir aux besoins des communes, il semblerait que ces dernières dussent être appelées à en avoir le profit exclusif. Il n'en est rien. Le produit de cette taxe n'a jamais été affecté dans son intégralité aux budgets communaux. Une partie d'importance variable a été retenue, pour diverses raisons que nous allons expliquer, par les provinces et par l'Etat.

A. — *Prélèvement pour frais de perception.* — Au début, il était opéré sur les recettes brutes de l'octroi de mer un prélèvement de 10 % pour frais de perception. Cette retenue, réduite à 3 % par le décret impérial des 3 juillet-24 août 1857, puis portée à 5 % par le décret du 18 juillet 1864, a été fixée, en dernier lieu, à 6 % par un décret du 18 janvier 1899.

B. — *Retenues exercées au profit des provinces ou de l'Etat.* — L'article 4 de l'ordonnance du 21 décem-

bre 1844 stipulait que le produit net de l'octroi de mer serait soumis, à partir du 1er janvier 1846, au profit du Trésor au prélèvement de 10 % prescrit par l'article 153 de la loi du 28 avril 1816 concernant les octrois. Cette disposition fut supprimée par le décret du 3 juillet 1857. Actuellement, le Trésor exerce, sur le produit net, une retenue du sixième, en vertu de l'article 30 de la loi du 19 juillet 1889, comme contrepartie de la prise en charge par la Colonie des traitements des instituteurs et institutrices.

Les budgets provinciaux également furent, pendant une longue période, appelés à bénéficier de l'octroi de mer. L'arrêté organique du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848 modifia l'affectation exclusivement municipale de cette taxe et le produit, centralisé pour former un fonds commun, fut déclaré applicable pour 3/5e aux dépenses d'utilité communale et pour 2/5e aux dépenses d'utilité provinciale. Un décret du 27 octobre 1858 réduisit cette part des départements à 1/5e, pour être perçue tant que les budgets provinciaux resteraient chargés des dépenses relatives aux hôpitaux et hospices civils. Cette charge leur incomba jusqu'au décret du 23 décembre 1874 sur l'organisation de l'Assistance publique en Algérie qui mit à la charge des communes l'hospitalisation des indigents et leur restitua, en même temps, le dernier cinquième de l'octroi de mer. Ainsi s'explique le rapprochement que font fréquemment les municipalités entre leurs dépenses d'hospitalisation et le cinquième de l'octroi de mer leur revenant.

En définitive, avec le régime actuellement en vigueur, le produit de l'octroi de mer est versé dans les caisses communales, déduction faite du 6 % pour frais de perception et du 1/6e perçu par l'Etat pour les dépenses d'instruction publique.

C. — *Répartition de la part de l'octroi revenant aux communes.* — Sur quelles bases procède-t-on à la répartition de cette part que nous appellerons le « contingent communal » ? On tient uniquement compte, à cet égard, de l'importance de la population normale et municipale ,constatée par le dernier recensement quinquennal (1), sous réserve, bien entendu, des modifications qui peuvent résulter, pendant l'intervalle des dénombrements, soit de la création de communes nouvelles, soit des changements apportés aux circonscriptions des communes. Sont seuls décomptés, pour leur effectif réel, les Français et les Européens ainsi que les israélites, depuis 1887. Antérieurement ces derniers étaient assimilés aux indigènes musulmans et ne participaient à la répartition que pour 1/10e. (D. du 11 novembre 1854), puis pour 1/8e (D. du 18 août 1868). Le règlement d'administration du 27 juin 1887 modifie cette proportion. Seuls les indigènes musulmans ne vont plus entrer en ligne de compte que pour une fraction d'unité, c'est-à-dire pour 1/7e de leur effectif dans les communes de plein exercice et pour 1/28e dans les communes mixtes. Ces dernières unités administratives sont particulièrement avantagées par la réforme; le décret du 19 janvier 1875, qui avait étendu aux communes mixtes le bénéfice de la répartition de l'octroi de mer, prévoyait, en effet, que les indigènes de ces communes ne seraient compris que pour 1/40e seulement de leur effectif dans le calcul de cette répartition.

Aujourd'hui, nous vivons sous le régime du décret du 23 décembre 1890: la répartition du « contingent communal » se fait, comme il a été dit, entre les

(1) Décret du 17 juin 1887, art. 42.

communes de plein exercice et les communes mixtes au prorata de leur population normale et municipale, constatée par le dernier recensement quinquennal, les indigènes musulmans étant comptés seulement pour un huitième de leur nombre dans les communes de plein exercice et pour un quarantième dans les communes mixtes.

Comment expliquer les bases de ce mode de répartition? L'octroi de mer, il faut le répéter, est un procédé fiscal qui permet à l'Etat de subvenir aux charges des communes. Il est réparti entre elles au prorata de leurs besoins. La difficulté est d'apprécier ces besoins. Au début de l'occupation, le Ministre de la Guerre jouit du libre arbitre en cette matière. Tout est livré à son appréciation discrétionnaire. L'arbitraire, en définitive, préside à la répartition du contingent communal. Mais bientôt la nécesisté se fait sentir de fixer des bases stables et générales pour la détermination de la part revenant à chaque commune. C'est le but que réalise l'arrêté ministériel du 11 novembre 1854, dont les considérants, très intéressants, expliquent les raisons du système qu'il instaure :

« Considérant qu'il importe, au double point de « vue de l'intérêt des communes et des principes de « l'équité, de s'arrêter à la base qui, par son caractère de fixité et de certitude, se prête le moins à « l'arbitraire ou à l'erreur — que le chiffre officiel de « la population peut seul présenter ce double caractère; — que son adoption, comme base unique de « la répartition à effectuer, est d'ailleurs une conséquence logique et rigoureuse de la nature du produit à répartir puisqu'il s'agit de droits prélevés « sur la consommation, et que celle-ci ne saurait « avoir, dans chaque localité, de mesure plus exacte « que le chiffre de la population; — enfin, que, eu « égard à la majeure partie des objets affectés par

« les tarifs de l'octroi de mer, la population indigène « ne concourt, dans chaque localité, à leur consom- « mation, que dans une proportion que les données « actuelles de la statistique ne permettent pas d'éva- « luer à plus du dixième de la consommation euro- « péenne... » Il est à remarquer que la consommation qui fait une brusque irruption dans les deux derniers considérants, par suite d'une fausse conception de la nature et du but de l'octroi de mer, est un élément qui ne peut nullement être pris en considération dans la répartition du produit de cette taxe. Nous avons vu à quelles conséquences bizarres, on aboutirait avec une telle hypothèse.

Pour mesurer l'étendue des besoins de chaque commune, il semble que l'élément de la population suffise sans qu'il soit nécessaire de recourir à des comparaisons ou des rapprochements factices avec la consommation. Une ville a plus ou moins de besoins, suivant que sa population est plus ou moins importante. C'est une vérité indiscutable. Mais cette population se compose d'éléments disparates qui exercent une influence diverse sur la nature et l'étendue des besoins. Les habitudes, les mœurs, les besoins d'une population qui jouit des bienfaits d'une civilisation arrivée à son plein développement, ne sont pas comparables aux nécessités d'une vie simple et rustique, comme celle du musulman. Les européens se groupent dans des agglomérations, édifient des villes, bourgs et villages qui nécessitent de grands frais pour être dotés de tous les organes nécessaires au fonctionnement de la vie municipale : rues, places, égouts, mairies, églises, hôpitaux, écoles, postes et télégraphes, abattoirs, etc... Si l'on ajoute les dépenses de sécurité, d'éclairage, d'hygiène, on voit combien sont plus coûteux les besoins des européens comparés à ceux des indigènes, très primitifs et presque nuls.

On ne saurait nier, d'autre part, que, suivant qu'ils appartiennent aux communes de plein exercice, ou aux communes mixtes, les indigènes exercent une action plus ou moins directe sur les dépenses purement municipales. Dans les villes et les villages, ils se groupent, forment des quartiers distincts et se rapprochent davantage de notre civilisation que dans les communes mixtes où ils sont épars dans les campagnes et ne participent que d'une manière très peu sensible à la vie publique. En territoire de commandement, le besoin municipal de l'arabe est presque nul. Il est donc naturel que la valeur des indigènes, comme parties prenantes, diffère avec le régime administratif auquel ils sont soumis.

Au surplus, il ne faut pas perdre de vue que le développement de la colonisation constitue dans ce pays, la principale de nos préoccupations. Si l'œuvre a réaliser est grandiose, elle ne peut être exécutée qu'au moyen de ressources importantes. Il paraît, dès lors, rationnel d'attribuer aux communes de plein exercice, où l'activité des colons est plus intense, une proportion des recettes de l'octroi de mer plus élevé que dans les communes mixtes, moins pénétrées par l'élément européen. Si la répartition s'opérait exactement au prorata du chiffre de la population des communes, on aboutirait à un résultat opposé à la nature de l'octroi de mer, — ressource destinée aux communes suivant leurs besoins, — étant donné surtout que les communes mixtes du territoire civil et du territoire militaire ainsi que les communes indigènes ont des ressources plus que suffisantes et sont les seules à bénéficier des centimes additionnels au principal de l'impôt arabe.

Les explications qui précèdent rendent très compréhensible et justifient entièrement la catégorisation des parties prenantes et leur coefficient dans

la répartition, sans qu'il soit utile de faire intervenir l'hypothèse de la consommation, source d'erreurs et de troubles.

Reste à examiner, à propos de la répartition de l'octroi de mer, une question qui a donné lieu à des controverses ardentes (1). Convient-il de répartir le produit de l'octroi de mer entre toutes les communes sans distinction de département ou de circonscriptions quelconques, c'est-à-dire à l'*unité coloniale ?* Vaut-il mieux, au contraire, procéder à la répartition en attribuant aux communes de chaque département le produit des taxes perçues dans le département même, c'est-à-dire à l'*unité départementale ?* Les deux thèses ont eu leur partisans acharnés, qui se groupèrent dans un camp ou dans l'autre, non suivant leurs préférences, mais suivant le département auxquels ils appartenaient. Nous allons exposer leurs arguments aussi brièvement que possible.

Les partisans de l'*unité départementale* proclament ce principe que l'octroi de mer étant un impôt de consommation doit profiter exclusivement à ceux qui consomment. L'idéal serait de pouvoir, comme en France, percevoir cette taxe par commune. Le problème de la répartition serait du même coup résolu. On n'aurait même pas à le poser. Mais, en Algérie, les communes sont très étendues, leur population peu dense. Il est difficile, sinon impossible, pour ces raisons, de les clore d'un cordon fiscal. La surveillance du périmètre soumis à l'octroi entraînerait des dépenses fort onéreuses, hors de proportion avec le but à atteindre. Il devient donc nécessaire de trouver une

(1) Voir procès-verbaux des Délégations Financières 1900 et du Conseil Supérieur 1901.

solution susceptible de procurer aux communes le maximum de rendement net. Recourir au syndicat intercommunal pour la perception de l'octroi de mer paraît, à première vue, une idée réalisable à la condition toutefois que les communes aient toutes la même proportion de chaque élément de population, c'est-à-dire de chaque espèce de consommateur. Or, il n'en est pas ainsi. L'Algérie est peuplée de races hétérogènes consommant différemment et très inégalement réparties. Il n'est pas aisé de déterminer le coefficient de consommation de chaque race. L'appréciation, dans cette matière, serait certainement un peu arbitraire et risquerait d'aboutir à des erreurs. Il convient donc de restreindre ces associations de communes à la plus petite circonscription administrative qui soit en Algérie capable de supporter les frais de perception. Il faut aussi que ces syndicats intercommunaux aient des représentants naturellement indiqués : les Conseils d'arrondissement n'existant pas dans la Colonie, c'est le département, avec sa représentation spéciale, le Conseil général, qui doit être choisi. Telles sont les raisons qui expliquent que les produits de l'octroi de mer perçus dans un département soient équitablement destinés à être répartis exclusivement entre les communes de ce département. Cette solution paraît d'autant plus s'imposer qu'il est possible de mesurer, avec précision, la consommation départementale: il suffit, pour la connaître, de relever les entrées dans les ports et par les frontières de terre dans chaque département, car il est évident que les denrées sont absorbées là où elles sont expédiées.

A ces raisons, les partisans de l'*unité coloniale* opposent des arguments d'ordre historique, juridique, commercial et économique. Ils font observer que l'octroi de mer a toujours eu le caractère de taxe colo-

niale, centralisée au Trésor, pour servir en grande partie à subvenir aux besoins des communes; que la répartition basée sur le principe de l'unité coloniale a été sanctionnée par une longue pratique. Au surplus, si l'on admettait que cet impôt fût un impôt de consommation, il faudrait, pour être logique, suivre le produit taxé jusqu'au lieu de sa consommation définitive et réserver aux seuls habitants de ce lieu le revenu de l'octroi de mer. On en arriverait ainsi, par voie de conséquence, à remplacer l'octroi de mer par un octroi municipal analogue à celui de la Métropole; chaque commune devrait prendre une personnalité distincte, s'isoler, se clore, s'entourer d'un cordon fiscal, afin de frapper sûrement toutes les marchandises qui franchiraient ses barrières et de garder sûrement par devers elles la totalité des recettes. Une telle solution s'inspirerait d'une conception entièrement fausse de l'octroi de mer qui ne repose nullement sur la consommation. Elle serait, d'autre part, fatale aux petites communes et aux communes mixtes et indigènes et les entraînerait à des dépenses très grandes et à des difficultés de toutes sortes.

Se plaçant à un autre point de vue, ils signalent les inconvénients de la répartition par unité départementale qui aurait pour résultat de porter atteinte au principe de la centralisation des affaires entre les mains du Gouverneur général. Ils démontrent à quelles difficultés matérielles se heurterait l'organisation de bureaux de perception à chaque barrière provinciale, son inefficacité, les frais considérables qu'elle entrainerait, le caractère vexatoire de la surveillance. Et puis, n'est-ce pas nuire gravement aux échanges commerciaux que de barricader ainsi les provinces? N'est-ce pas restaurer, contrairement aux principes de l'économie politique et de notre droit public, les anciennes douanes antérieures qui ont été abolies

en 1790? N'arrivera-t-on pas à créer ainsi une séparation économique qui entraînera des conséquences fâcheuses, nuisibles à l'unité politique de l'Algérie et aux relations commerciales interdépartementales ? Pourquoi susciter des entraves à la libre circulation intérieure? »

Il va sans dire que nous adhérons entièrement à la thèse des partisans de l'unité coloniale. Sans nous attarder à discuter leurs arguments, qui nous paraissent inspirés des idées économiques modernes et surtout d'une juste conception de la nature de l'octroi de mer, qui sont comme autant de béliers puissants contre lesquels la façade fragile de l'unité départementale ne saurait longtemps résister, qu'il nous soit permis de revenir à la saine observation des principes. L'octroi de mer, nous ne saurions trop le répéter, est une taxe perçue par la Colonie pour venir en aide aux communes suivant leurs besoins, appréciés d'après l'importance de leur population et des éléments qui la composent. La consommation n'y joue aucun rôle. Il n'est pas rationnel, dès lors, de faire une distinction entre elles suivant le département auquel elles appartiennent, d'autant plus que les besoins municipaux sont, en général, les mêmes d'une province à l'autre. Un tarif unique s'impose pour toute l'Algérie. C'est le seul moyen d'éviter des bizarreries, des erreurs, des injustices, des complications inextricables.

D'ailleurs, à ceux qui ont la vénération des précédents, nous ferons remarquer que la répartition à l'unité départemntale n'a pas été établie à la suite de l'excellence reconnue de ce système. L'origine en est moins pure. C'est simplement le résultat de ce mouvement d'assimilation à outrance qui éclata en 1858. Un décret du 24 juin supprimait le Gouvernement général, le Conseil de Gouvernement ainsi que le

budget colonial et rattachait directement à l'autorité métropolitaine les trois départements algériens. La Colonie disparaissait administrativement. Il semblait, dès lors, tout simple que la répartition de l'octroi de mer entre les communes ne s'opérât plus sur le pied de l'unité coloniale, mais sur la base de l'unité départementale, c'est-à-dire par provinces et sur les produits exclusivement perçus dans chaque province. C'est la solution qui fut instaurée par une décision ministérielle du 25 juin 1858, qui, il est bon de le faire remarquer, est entâchée d'illégalité, une simple décision ministérielle ne pouvant porter suppression du fonds commun colonial expressément consacré par les ordonnances de 1839 et 1845 et par le décret de 1848. Cette situation se prolongea jusqu'au 31 décembre 1890. Le décret du 27 juin 1887, pris sur l'avis du Conseil d'Etat, avait bien prescrit le retour à l'unité coloniale, mais, de prorogation en prorogation, l'ancien système existait encore. C'est un décret du 23 décembre 1890, encore en vigueur, qui trancha définitivement la question en décidant que la répartition serait faite désormais à l'unité coloniale.

En réalité, il n'y a dans cette question de la répartition à l'unité départementale ou à l'unité coloniale, qui a donné lieu à de si passionnants débats, que de mesquines compétitions de département à département. C'est l'expression de ce particularisme étroit et intolérant qui se manifeste, quoi qu'en en dise, à chaque session des assemblées financières algériennes et qui disparaîtra le jour où un gouvernement avisé et conscient des destinées de la Colonie prendra la résolution, tant prônée par d'excellents esprits, de supprimer l'unité administrative factice, inutile, coûteuse et encombrante qu'est le département algérien.

§ 4. — Tarifs

Les tarifs de l'octroi de mer sont préparés par le Gouverneur général, après avis du Conseil de Gouvernement, et fixés par un décret pris en Conseil d'Etat. Les Assemblées financières, chargées de voter le budget de la Colonie, n'ont pas à délibérer sur ces tarifs. Si, au cours de leur session de 1911, on leur a communiqué le projet de révision des tarifs, c'est comme suite à un vœu du Conseil supérieur de Gouvernement, relatif à la question de l'augmentation des ressources des budgets communaux.

Le tarif en vigueur a été fixé pour l'année 1912, par un décret du 29 décembre 1911 que nous reproduisons ci-après, en le faisant précéder par le texte de la circulaire gouvernementale du 8 janvier 1912:

> « Le Gouverneur général de l'Algérie, à Monsieur le Directeur des Douanes et Messieurs les Directeurs des Contributions diverses de la Colonie.

« Vous trouverez reproduit ci-après un décret en date du 29 décembre 1911, inséré au *Journal Officiel* du 30 du même mois, fixant, pour l'année 1912, le tarif de l'octroi de mer en Algérie.

« Ainsi que vous le remarquerez, ce tarif est la reproduction de celui du 29 décembre 1907, sauf en ce qui concerne les articles suivants:

« Cafés, droits portés de 30 à 40 francs;
« Chicorée moulue, droits portés de 5 à 10 francs;
« Poivre, droits portés de 35 à 50 francs;
« Poivrels, grabeaux gris, etc., droits portés de 35 à 50 francs;

« Alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, etc.:

« Même tarif que précédemment, mais avec minimum de perception de 55° pour les absinthes et similaires d'absinthe autres que les anisettes, de 45° pour les anisettes similaires d'absinthes, et de 30° pour les bitters, amers et autres boissons apéritives à base d'alcool.

« Alcool pur contenu dans les vins de composition, les vins mutés à l'alcool et les mistelles :

« Même tarif que précédemment, mais avec minimum de perception de 15° pour les mistelles autres que celles prises en charge pour la fabrication des vermouts, vins de quinquina et similaires.

« Alcool pur contenu dans les vermouts, vins de liqueurs ou d'imitation:

« Droit plein de 50 francs sur tous les degrés, avec les mêmes minima de perception que précédemment, les vins de quinquina et similaires étant classés dans la catégorie des vermouts.

« Le nouveau tarif est, dès à présent, applicable et rend sans objet le renvoi que comporte l'annexe n° 4 de la Circulaire n° 74 du 24 décembre 1911, page 16, et qui sera biffé à la main sur tous les exemplaires de cette instruction.

« Il conviendra également de remplacer sur la même annexe le chiffre 25 par le chiffre 50, colonne 5 du tarif des droits, en ce qui concerne l'alcool pur contenu dans les vermouts, vins de liqueurs ou d'imitation.

« Les surtaxes nouvelles sont exclusivement applicables à l'importation et à la sortie des entrepôts. Les produits surtaxés, libérés des anciens droits,

existant dans le commerce au moment du changement de régime, ne peuvent être repris par voie d'inventaire pour être surimposés relativement à l'octroi de mer.

« L'Administration examinera ultérieurement les simplifications que le nouveau régime pourra permettre d'apporter à la tenue des comptes et à la délivrance des titres de mouvement chez les fabricants de vermouts, vins de liqueurs ou d'imitation.

« Je vous prie de porter les dispositions qui précèdent à la connaissance des commerçants ou industriels et du Service et d'en assurer l'exécution.

ANNEXE

Décret du 29 Décembre 1911

« Le Président de la République française,

« Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, et sur celui du Ministre des Finances.

« Vu l'avis du Gouverneur général et celui du Conseil de Gouvernement de l'Algérie;

« Vu l'ordonnance du 21 décembre 1844, instituant en Algérie un octroi municipal de mer;

« Vu les décrets des 26 décembre 1884, 27 juin 1887, 28 décembre 1906 et 29 décembre 1907;

« Le Conseil d'Etat entendu,

DÉCRÈTE:

« Art. 1er. — A partir du 1er janvier 1912, et jusqu'au 31 décembre de la même année, le tarif de l'octroi de mer annexé au décret du 29 décembre 1907 est modifié ainsi qu'il suit:

DÉSIGNATION DES PRODUITS	UNITÉ de perception	QUOTITÉ des droits
Café	100 kil	40 »
Glucoses	—	10 »
Sucres bruts, vergeoises en poudre (par 100 kilogr. de sucre raffiné)	—	15 »
Sucres raffinés ou agglomérés de toute forme (poids effectif)	—	15 »
Sucres candis (poids effectif)	—	15 »
Chicorée moulue	—	10 »
Thé	—	25 »
Poivre	—	50 »
Poivrels, grabeaux gris et autres imitations de poivre contenant ou non du poivre	—	50 »
Marrons, châtaignes et leurs farines	—	5 »
Canelles et cassia-lignea	—	45 »
Muscades, macis et vanilles	—	100 »
Clous et griffes de girofles	—	40 »
Huiles minérales	—	5 »

DÉSIGNATION DES PRODUITS	UNITÉ de perception	QUOTITÉ des droits
Alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercle, eaux-de-vie et esprits en bouteilles, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie avec minimum de perception de 55 degrés pour les absinthes et similaires d'absinthes autres que les anisettes, de 45 degrés pour les bitters, amers et autres boissons apéritives à base d'alcool	l'hectol.	50. »
Alcool pur contenu dans les vins de raisins secs, les vins artificiels et les liquides alcooliques provenant de la fermentation des figues, caroubes, dattes, grains et toutes substances saccharifères ou similaires autres que les raisins frais, les pommes, les poires, le miel	-	50 »
Alcool pur contenu dans les vins de composition, les vins mutés à l'alcool et les mistelles avec minimum de perception de 15 degrés pour les mistelles autres que celles prises en charge pour la fabrication des vermouts, vins de quinquina et similaires	—	50 »
Alcool pur contenu dans les vermouts, vins de liqueur ou d'imitation, avec minimum de perception de 15 degrés pour les vins de liqueur ou d'imitation proprement dits et de 16 degrés pour les vermouts, vins de quinquina et similaires	—	50 »
Alcool pur excédent 15 degrés 9 contenu dans les vins	—	50 »
Alcool pur contenu dans les eaux distillées alcooliques, parfumeries alcooliques et tous autres produits retenant l'alcool à l'état de mélange	—	50 »
Bières	—	5 »

« Art. 2. — Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, et le Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois* ainsi qu'au *Bulletin Officiel* du Gouvernement général de l'Algérie. »

Fait à Paris, le 29 décembre 1911.

A. Fallières.

Par le Président de la République:

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur,
J. Caillaux.

Le Ministre des Finances,
L. L. Klotz.

Il nous a paru intéressant de donner, d'autre part, le texte du tarif annexé au décret du 25 septembre 1880 en indiquant en italique les produits manufacturés, pour faire ressortir la différence fondamentale existant avec les tarifs actuels qui ne comprennent que des objets de consommation proprement dits :

Tableaux annexés au décret portant modification des tarifs de l'octroi de mer

TABLEAU A. — *Augmentation de droits*

DÉSIGNATION DES PRODUITS	UNITÉ de perception par 100 kil.	QUOTITÉ des droits par 100 kil.
Fromages		6 kilos
Viandes salées ou fumées		6 —
Graisses : Saindoux		6 —
Graisses : Suifs, graisses de mouton et cambouis		5 —
Savons non parfumés		5 —
Sucreries et conserves au sucre		20 —
Chocolats		15 —
Cafés et faux cafés		10 —
Sucres bruts, raffinés ou glucose		10 —
Tabacs étrangers non fabriqués		20 —
Bougies		20 —
Poivres et piments des Colonies		35 —

TABLEAU B. — *Impositions d'objets non encore taxés*

DÉSIGNATION DES PRODUITS	UNITÉ de perception par 100 kil.	QUOTITÉ des droits par 100 kil.
Fruits frais		2
Fruits secs		2
Graines oléagineuses		2
Huiles d'olives		5
Huiles de graines oléagineuses		5
Huiles minérales		5
Beurre		5
Savons parfumés et parfumeries		10
Faïence, porcelaines et poteries.	ad valorem	2 %
Fers en barre plate, ronde ou carrée et fer à T à l'exception des rails de chemins de fer.		0f 25
Fontes et fers ouvrés, à l'exception des instruments agricoles et des machines de toutes sortes		0f 50
Bois brut.	le stère	1
Bois scié	id.	1
Matériaux de construction.	ad valorem	2 %
Verres et cristaux	id.	2 %
Cartes à jouer.	id.	10 %
Huîtres fraîches.	le mille	5
Eaux minérales.	l'hectolitre	5

La comparaison de ces deux tableaux fait ressortir des différences importantes tant dans le nombre des objets soumis à l'octroi de mer que dans leur nature. Ainsi que nous l'avons exposé dans le § 1er de cette étude, l'octroi de mer n'est pas, dans son principe, une taxe portant exclusivement sur des objets de consommation, comme on le croit communément ; *il peut atteindre également des produits manufacturés.* C'est au décret du 26 décembre 1884 que remonte cette conception de l'octroi de mer frappant exclusivement des objets de consommation. Cet acte du pouvoir exécutif a, en effet, complètement modifié les bases de l'octroi de mer pour en faire une taxe très voisine de l'octroi métropolitain, dont il a emprunté les principes fondamentaux avec toutes leurs conséquences. Aujourd'hui, l'octroi de mer se trouve, quant à son assiette, limité, comme les octrois municipaux de la métropole, en vertu des dispositions de l'ordonnance du 9 décembre 1814:

1° à l'imposition des seuls objets qui figurent dans les six divisions indiquées, soit par la dite ordonnance, soit par le décret du 12 février 1870 ;

2° à l'imposition de ceux des objets produits, fabriqués ou récoltés dans le périmètre de l'octroi, lesquels sont frappés sur place d'une taxe équivalente à celle qui atteignent les produits similaires importés.

Cette situation n'a rien de définitif. Un décret en Conseil d'Etat pourra modifier le régime actuel et, par l'augmentation du nombre des produits soumis à l'octroi de mer, procurer de nouvelles ressources aux communes de l'Algérie.

CHAPITRE III

TAXE SUR LES LOYERS

On a coutume de considérer la taxe sur les loyers comme remplaçant, en Algérie, la contribution personnelle-mobilière qui existe dans la Métropole. Cette conception est erronée. Si les dispositions institutives de la taxe locative ont été presque textuellement empruntées à la loi qui régit la contribution personnelle-mobilière, cette imposition n'en conserve pas moins des caractères particuliers qui en font une contribution spéciale à l'Algérie et distincte des contributions métropolitaines. Il importe d'observer notamment que si la contribution personnelle-mobilière est un *impôt de répartition* perçu par l'*Etat*, la taxe sur les loyers est un *impôt de quotité* dont le produit profite aux *communes*.

§ 1er. — Origine et assiette

La taxe sur les loyers a été créée et réglementée tout d'abord par l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848, titre III. Elle est actuellement soumise aux règles posées par le titre I du décret du 15 juin 1899. (1)

Cette taxe a pour base la *valeur locative réelle de l'habitation*, déterminée conformément au paragra-

(1) Estoublon et Lefébure, 1899, p. 23.

phe 3 de l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880, — relative à la contribution des patentes et déclarée applicable en Algérie, sous réserve de modifications, par un décret du 26 décembre 1881 —, c'est-à-dire, soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations verbales dûment enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

A. — *Personnes assujetties.* — La taxe sur les loyers est payée par toutes les personnes possédant un logement, sans distinction de sexe, ni de nationalité, et non réputées indigentes. « Elle sera payée, dit l'article 1er, par chaque habitant français, indigène ou étranger... »

Elle est due lors même que le logement est les locaux occupés sont concédés à titre gratuit: c'est ainsi qu'il a été plusieurs fois jugé que la taxe atteint les concierges qui occupent un logement sans payer de loyer (Conseil d'Etat 28 janvier 1903-10 juillet 1906). Il n'y a pas à distinguer, d'autre part, suivant que l'assujetti est propriétaire ou locataire.

Indigènes non naturalisés des communes mixtes. — Le nouveau décret n'a pas établi de distinction entre les indigènes et il traite uniformément aussi bien ceux qui habitent en communes de plein exercice que ceux qui sont domiciliés en territoire de commune mixte. Aussi des doutes se sont-ils élevés sur le point de savoir si, en présence des termes généraux de l'article 2 du décret du 15 juin 1899, ce texte n'avait pas eu pour effet de supprimer les exonérations établies au profit des musulmans domiciliés hors des communes de plein exercice. Pour répondre à la question, il convient de rappeler qu'auparavant un arrêté gouvernemental du 3 sep-

tembre 1862, stipulait que la taxe sur les loyers, les prestations pour chemins vicinaux et la taxe sur les chiens seraient remplacés, *pour les indigènes des territoires civils,* inscrits aux rôles de l'achour et du zekkat, par des centimes additionnels au principal de ces contributions. Une décision gouvernementale du 5 janvier 1875 a confirmé et maintenu ces dispositions pour *les indigènes des communes mixtes.* On avait reconnu, en effet, que ces derniers acceptaient difficilement l'imposition des taxes sur les loyers et sur les chiens et, de plus, que ces taxes étaient peu appropriées à la nature de leurs facultés contributives. D'autres part, l'application des dites taxes à ces indigènes, qui sont, pour la plupart, soumis aux impôts arabes, et paient, par conséquent, 18 centimes additionnels (12 communaux et 6 généraux), aurait eu pour résultat de les grever plus lourdement que leurs coreligionnaires des communes de plein exercice, qui sont affranchis du paiement des centimes additionnels en question.

Mais, dans la pratique, les errements suivis étaient souvent en contradiction avec les prescriptions de la circulaire du 5 janvier 1875. Les règles les plus différentes étaient même appliquées, non seulement suivant les départements, mais même selon les localités.

Dans le département d'Alger, jusqu'en 1899, les indigènes habitant les agglomérations des communes mixtes étaient imposés à la taxe sur les loyers. Il arrivait souvent que plusieurs d'entre eux payaient, en même temps, les taxes municipales et les centimes additionnels aux impôts arabes. On se bornait à les dégrever quand ils réclamaient. Les errements suivis dans la province d'Oran méconnaissaient absolument les règles posées par la circulaire de 1875: tous les indigènes des communes mixtes domiciliés dans les centres étaient purement et simplement imposés

simultanément aux taxes sur les loyers et sur les chiens, ainsi qu'aux 18 centimes additionnels aux impôts arabes. Enfin, dans la province de Constantine, on appliquait la distinction faite par les instructions gouvernementales de 1875 : les indigènes des agglomérations, en commune mixte, dépourvus de matière imposable au titre des impôts arabes, étaient assujettis aux taxes municipales, sauf dans l'arrondissement de Sétif, où ils bénéficiaient de l'exonération, sans qu'on pût expliquer les origines de ce traitement de faveur.

Il importait de faire cesser ces abus et incohérences par l'établissement d'une règle uniforme applicable à tous les indigènes des communes mixtes de l'Algérie. Un point ne semblait pas douteux: c'est que le décret du 15 juin 1899, malgré la généralité de ses termes, n'avait nullement abrogé la décision gouvernementale du 5 janvier 1875. Rien dans les travaux préparatoires de ce décret ne pouvait donner à penser qu'il eût été question d'innover relativement à la règle ancienne. Il n'y avait donc qu'à la maintenir et à la confirmer: les centimes additionnels aux impôts arabes continueraient d'être perçus, dans les communes mixtes, en remplacement des taxes municipales sur les loyers et sur les chiens.

Toutefois, l'application rigoureuse et absolue de cette prescription aurait créé, en matière fiscale, une catégorie de privilégiés: les indigènes habitant l'intérieur des villages ou centres de colonisation situés en territoire de commune mixte. La plupart d'entre eux, étrangers à la commune, commerçants ou employés dans une administration ou chez des particuliers, n'étaient pas assujettis à l'impôt arabe et ne payaient que la taxe des prestations. Il paraissait juste de les imposer également aux taxes sur les loyers et sur les chiens et de les faire contribuer aussi aux charges

communales dans la même forme que les colons européens vivant à côté d'eux et au même titre que les indigènes des douars-communes qui acquittent des centimes additionnels en sus du principal des impôts arabes. C'est la solution qui fut adoptée par l'administration. Elle fait l'objet d'une circulaire gouvernementale du 22 août 1901, encore en vigueur et dont voici le texte :

« Consulté sur le point de savoir si les indigènes non naturalisés des communes mixtes ne devraient pas être astreints au paiement des taxes municipales sur les loyers et les chiens, voici ce que j'ai décidé, après avis du Conseil de Gouvernement :

« Les indigènes domiciliés dans les douars continueront à bénéficier de l'exemption accordée par la décision gouvernementale du 5 janvier 1875. En ce qui concerne les indigènes des centres : Ceux qui habitent les banlieues et dont l'imposition est établie par le répartiteur seront également affranchis des taxes de loyers et de chiens et supporteront les 18 centimes additionnels. Quant à ceux qui ont leur domicile dans l'agglomération et que recense le contrôleur, ils seront, au contraire, exemptés des centimes additionnels et acquitteront les taxes municipales. Toutefois, s'ils sont imposables aux contributions arabes pour des éléments possédés sur le territoire du centre, on les dispensera des taxes municipales pour les assujettir aux centimes additionnels généraux et communaux, lorsque le produit de ces centimes donnera un chiffre supérieur au montant de leur imposition aux taxes sur les loyers et les chiens.

« L'établissement des matrices par les contrôleurs, dans l'agglomération, et par les répartiteurs dans les

banlieues, rendra peut-être l'application de cette mesure quelquefois difficile; mais les lacunes que présente ce système peuvent être aisément évitées. La tournée des déclarations des impôts arabes ne commence pas ordinairement avant la deuxième quinzaine de décembre; or, à cette époque, les contrôleurs ont déjà opéré le recensement dans les centres des communes mixtes. Le premier soin de la Direction sera donc de communiquer aux répartiteurs les matrices des centres rédigées par les contrôleurs. Quand des indigènes seront imposés aux taxes municipales dans l'agglomération et imposables aux contributions arabes dans la banlieue, les répartiteurs devront s'assurer suivant la marche indiquée plus haut, s'il convient d'appliquer les 18 centimes additionnels ou les taxes municipales. Dans le premier cas, le répartiteur établira l'imposition, mais en ayant soin de prier la Direction de supprimer par un dégrèvement d'office les taxes municipales (loyers et chiens). Dans le second cas, il rédigera pour les impôts arabes une matrice distincte de la banlieue et comprenant tous les contribuables qui ne seront pas passibles des centimes additionnels généraux et communaux.

« Les dispositions de la circulaire du 6 octobre 1900 sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente circulaire. »

Cette solution, malgré qu'il puisse en résulter des complications dans la pratique, est équitable et rationnelle. Elle a pour conséquence de maintenir la légalité et d'assurer l'équité en matière d'impôts perçus sur les indigènes.

Officiers et sous-officiers. — La question de l'imposition des officiers de troupe de terre et de mer est réglementée par l'article 5 du décret du 15 juin 1899: « Les officiers sans troupe, les officiers de gendar-

merie, les employés de la guerre et de la marine dans les garnisons et dans les ports, les préposés de l'administration des douanes non casernés sont imposables à la taxe sur les loyers, d'après le même mode et dans les mêmes proportions que les autres contribuables. — Les officiers et sous-officiers de troupe de terre et de mer et les officiers appartenant au service d'état-major établi par les lois des 20 mars 1880 et 24 juin 1890, ayant des habitations particulières, soit pour eux, soit pour leur famille, sont imposables pour la différence entre la valeur locative de ces habitations et la valeur locative correspondant à leurs logements réglementaires ou l'indemnité de logement. »

Au sujet de ce dernier paragraphe, il convient de faire remarquer que, sous l'ancienne loi militaire, l'indemnité de logement attribuée aux officiers et sous-officiers de troupe était uniformément fixée à 15 francs par mois. Depuis la loi du 21 mars 1905 (art. 63) et le décret du 21 juin 1909, elle varie avec les garnisons suivant la cherté des loyers et a été fixée, pour les places de l'Algérie, par une circulaire du Ministre de la Guerre en date du 21 juin 1909. Il est ainsi aisé de déterminer le prix du loyer, payé en excédent de l'indemnité de logement, et imposable à la taxe.

L'application de l'article 5 a soulevé, dans la pratique, de nombreuses difficultés et son interprétation a donné lieu à des controverses. La jurisprudence sur cette question est très nombreuse et variée. Sont considérés comme officiers sans troupe et comme tels assujettis à la taxe: les officiers d'administration qui ne commandent pas les sections (Conseil d'Etat, 30 mai 1879); — les officiers de recrutement, encore bien qu'ils aient été désignés pour commander une section de secrétaires d'état-major et de recrutement (Cons. d'Etat, 4 novembre 1901; cet arrêt semble être en contradiction avec le précédent); —

un lieutenant d'infanterie détaché au service des Affaires indigènes (Cons. d'Etat, 22 mars 1901) ; — un vétérinaire militaire détaché dans un dépôt de remonte (Cons. d'Etat, 21 janvier 1903) ; — un capitaine de spahis détaché dans un dépôt de remonte comme officier acheteur (Cons. d'Etat, 18 mai 1904) ; — les officiers détachés comme stagiaires dans les bureaux arabes (Cons. d'Etat, 13 juillet 1877) ; — les officiers d'artillerie détachés dans les directions (Cons. d'Etat, 30 mai 1900) ; — les capitaines chefs du génie (Cons. d'Etat, 30 novembre 1900).

Sont, au contraire, exempts de la taxe comme officiers de troupe : les officiers d'administration qui commandent les sections (Conseil d'Etat, 16 mars 1910) ; — les officiers commandant les établissements pénitentiaires de l'armée (Conseil d'Etat, 6 mai 1908) ; — un commissaire de la marine remplissant les fonctions de membre du Conseil d'administration, d'officier d'habillement et de trésorier d'une flotille de torpilleurs (Conseil d'Etat, 13 mai 1907).

En définitive, et malgré quelques arrêts contradictoires, on peut déduire de cette jurisprudence le critérium suivant : est officier de troupe celui qui a sous son autorité un certain nombre de militaires ; — est officier sans troupe celui qui est investi seulement d'attributions administratives (1).

La dénomination d' « employés de la guerre » a soulevé également des difficultés d'interprétation. Se classent comme tels et sont assujettis à la taxe : les portiers-consignes (Conseil d'Etat, 10 décembre 1902) ; — les sergents huissiers-appariteurs des Con-

(1) E. Larcher. Traité de Législation algérienne, 2e édition. Tome 1er, p. 649.

seils de guerre (Conseil d'Etat, 14 mars 1896) ; — les sergents-secrétaires d'état-major ou de recrutement (Conseil d'Etat, 16 mars 1888) ; — les adjudants greffiers du service pénitentiaire de l'armée (Conseil d'Etat, 11 mars 1907).

Par contre, ne sont pas soumis à la taxe en qualité de sous-officiers de troupe : les adjudants, sergents-majors et sergents surveillants des prisons (Conseil d'Etat, 22 juillet 1892), des pénitenciers militaires (Conseil d'Etat, 19 décembre 1904). Le critérium à adopter pour le personnel des établissements pénitentiaires de l'armée semble le suivant : doivent être exempts de la taxe le personnel de commandement et le personnel de garde, exerçant autorité sur les détenus ; doit y être soumis le personnel d'administration. (1)

Autres personnes. — Les fonctionnaires, les ministres du culte et les employés civils et militaires, logés gratuitement dans les bâtiments appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes, sont imposables d'après la valeur locative des parties de ces bâtiments affectées à leur habitation personnelle et à celle de leur famille (art. 6). Cependant un maître d'études, logé dans un collège, ne peut pas être considéré comme ayant une habitation personnelle ; on ne peut donc l'imposer à la taxe sur les loyers (Cons. d'Etat, 13 juillet 1889).

A cette occasion, il importe de noter que le fils qui habite chez son père ne peut pas être assujetti à la taxe. (Cons. d'Etat, 24 juillet 1907). De même n'est pas imposable une personne n'ayant aucun appartement qui lui soit propre dans l'habitation qui a

---

(1) E. Larcher. Ibidem.

servi de base à cette taxe et qui est louée au nom et pour le compte d'une tierce personne, dans l'espèce, la fille de la réclamante. (Cons. d'Etat, 11 février 1903).

Les habitants qui n'occupent que des *appartements garnis* ne sont assujettis à la taxe qu'en raison de la valeur locative de leur logement évalué comme logement non meublé (art. 7). Cette disposition est-elle applicable aux étrangers qui viennent pour trois ou quatre mois en Algérie? Peut-on considérer les *hiverneurs* comme *habitants* du pays, alors surtout qu'aux termes de l'article 13, la taxe est due pour l'année entière à raison des faits existant depuis le 1er janvier? La question est importante en raison des profits sérieux que la Colonie et les communes algériennes tirent de l'hivernage qui tend à se développer progressivement. Par son climat tempéré en hiver, par la beauté de ses sites, par ses curiosités ethniques, l'Algérie est de plus en plus recherchée par les étrangers pendant la saison froide. On sait tous les efforts louables et intelligents accomplis par les groupements commerciaux et les compagnies de chemin de fer pour donner de l'extension à ce mouvement que des esprits clairvoyants n'hésitent pas à considérer comme une des principales ressources d'avenir pour la Colonie.

A notre avis, l'interprétation juridique du décret du 15 juin 1899, voire même de l'arrêté du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848, ne peut soulever de difficulté au point de vue qui nous occupe. La taxe des loyers est due par « chaque habitant, français, indigène ou *étranger* ». Aucune exception n'est faite en faveur des étrangers. C'est dire que les hiverneurs ne sauraient bénéficier d'une immunité impositaire en cette matière. Mais, à côté de l'interprétation lit-

térale du texte n'est-il pas l'interprétation libérale, laquelle peut trouver sa justification juridique dans les termes de l'article 10 du décret du 15 juin 1899, qui reconnaît aux Conseils municipaux un droit d'exemption au profit de certaines catégories d'habitants ? Il est certain que les communes, si elles entendent bien leurs intérêts, ont plus d'avantages à retirer de la présence d'étrangers dans leur circonscription que de la perception d'une taxe qui en éloigne un certain nombre, moins à cause de son importance qu'en raison du caractère vexatoire qu'elle présente à leurs yeux. C'est ce qu'ont compris certaines municipalités qui se sont efforcées de favoriser autant que possible la tendance des étrangers à donner la préférence au littoral algérien pour le choix de leurs stations d'hiver en les exemptant de la taxe locative, les dépenses de toute nature qu'ils font constituant une large compensation à cette immunité.

Ces municipalités bien avisées n'ont d'ailleurs fait que s'inspirer des errements suivis dans les stations estivales et hivernales de la Métropole, et principalement dans le département des Alpes-Maritimes, relativement à l'application aux étrangers de la loi du 21 avril 1832 sur la contribution personnelle-mobilière. L'origine de ces errements s'explique par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans un arrêt du 2 décembre 1863, a admis que celui qui, depuis plusieurs années, venait passer la saison d'été dans une localité et y louait un appartement meublé restant, avant comme après son séjour, à la disposition du propriétaire, ne pouvait être considéré comme ayant, dans la dite commune une habitation passible de la contribution mobilière.

L'administration des Finances, en adhérant à la manière de voir de la Haute Assemblée, et sans

rechercher si l'étranger arrivait avant ou après le 1er janvier, a établi un critérium, basé seulement sur les conditions d'habitation. Elle est arrivée ainsi à diviser les étrangers en deux catégories dont l'une est imposée et l'autre exemptée. Elle ne porte pas sur la matrice des rôles les étrangers de passage, c'est-à-dire ceux qui viennent accidentellement dans une station estivale ou hivernale et y louent un appartement meublé qu'ils laissent, en partant, à la disposition du propriétaire, lequel en dispose à son gré. Mais elle considère comme imposables les étrangers qui séjournent le plus habituellement dans ces localités, en été et en hiver, et y occupent le même appartement pendant plusieurs saisons consécutives.

A Alger, croyons-nous, les mêmes errements existent pour la taxe locative. On ne saurait trop recommander cet exemple aux municipalités des autres villes algériennes, fréquentées par les hiverneurs. Il est, en effet, pour elles un rôle aussi important que celui qui consiste à obtenir le maximum de ressources pour les employer au mieux des intérêts communs. Elles doivent s'efforcer d'améliorer les conditions économiques de leur cité par le développement du commerce local, en devrait-il résulter des sacrifices pour le budget communal. C'est ce rôle qu'elles peuvent remplir grâce à l'interprétation libérale, hospitalière, pouvons-nous dire, qui vient d'être indiquée de l'article 2 du décret du 15 juin 1899.

B. — *Personnes exemptées.* — Une certaine catégorie de personnes jouit d'une exemption absolue de la taxe sur les loyers. Ce sont: 1° les personnes réputées indigentes (art. 2 du décret du 15 juin 1899); 2° les officiers et sous-officiers de troupe de terre et de

mer, ainsi que les officiers du service d'état-major, occupant un logement dont la valeur locative n'est pas supérieure à l'indemnité de logement réglementaire; 3° les consuls des puissances étrangères, soit en vertu de conventions spéciales, soit à titre de réciprocité, mais à la condition d'être nationaux des Etats qu'ils représentent et pour leur habitation officielle seulement (circulaire du Ministre des Finances du 9 janvier 1875, encore en vigueur); 4° les indigènes non naturalisés des communes mixtes, dans les conditions indiquées précédemment.

D'autres personnes sont exemptées d'une façon relative. Cette immunité, qui affecte un caractère tantôt définitif, tantôt temporaire, est prévue par l'article 10 du décret du 15 juin 1899 qui donne aux Conseils municipaux, lors de l'examen de l'état-matrice dressé par les répartiteurs, la faculté de désigner les habitants qu'ils croiront devoir exempter de toute cotisation. Ils jouissent, à ce sujet, de la plus grande latitude: c'est ainsi qu'ils peuvent exempter certaines catégories de contribuables dignes d'intérêt en raison, soit de la modicité de leurs salaires et de leurs traitements, soit des services qu'ils rendent à la chose publique: tels, les cantonniers, les sapeurs-pompiers, les agents de police. Il ne pourrait rien être objecté à une de ces assemblées qui exempterait, par exemple, de la taxe locative une veuve, le chef d'une nombreuse famille, un petit propriétaire ou, en général, tout contribuable dont la situation paraîtrait devoir mériter des ménagements et qui, ne se trouvant pas dans un des cas d'exemption déterminés par le décret, aurait dû être inscrit à la matrice du rôle. A noter, toutefois, que le Conseil municipal doit toujours désigner nominativement les personnes qu'il croit devoir exempter de la taxe locative et que, pour être valable, la délibération qu'il a prise à ce sujet

doit être adressée au Directeur des Contributions directes, sous peine de nullité, au plus tard le 10 décembre s'il s'agit de cotisations comprises dans le rôle d'une commune rurale, et le 25 janvier, s'il s'agit de cotisations comprises dans le rôle d'un chef-lieu de contrôle. (1)

Mais si aucune disposition légale ne prescrit aux Conseils municipaux de limiter le bénéfice des exemptions prononcées en exécution de l'article 10, il ne faut pas en déduire que ces assemblées tiennent de ce texte un pouvoir discrétionnaire. L'autorité préfectorale conserve le droit d'intervenir dans le cas notamment où des exemptions abusives seraient accordées. Cette solution trouve sa justification dans le droit de contrôle reconnu à l'autorité qui règle le budget.

La même interprétation doit être admise en ce qui concerne l'article 32, in fine, d'après lequel le Conseil municipal statue sur les demandes en remise ou modération, après avis de la commission des répartiteurs, ainsi que sur les états de cotes irrécouvrables présentées par les receveurs municipaux. Le Conseil municipal peut demander l'admission en non-valeurs de ces cotes, mais il ne lui appartient pas de les faire disparaître, de sa propre autorité, des comptes et budgets. Cette interprétation, ainsi que l'a reconnu la Cour des Comptes, est conforme aux principes posés par les instructions ministérielles du 31 août 1842 et 18 novembre 1845, d'après lesquelles l'admission en non-valeur des cotes irrécouvrables doit toujours être prononcée par des décisions spéciales de l'autorité qui règle le budget. Il résulte, en effet, de ces instructions que l'assemblée communale doit se

(1) Instruction gouvernementale du 9 septembre 1899. Est. et Lef. Suppl. 1899, p. 39.

borner à demander l'admission en non-valeur des sommes dont la rentrée ne peut plus être espérée, mais qu'il ne lui appartient pas de faire disparaître des comptes et des budgets les créances qu'il considère comme irrécouvrables. Cette réduction des restes à recouvrer ne peut être effectuée qu'en vertu d'un acte de l'autorité supérieure, sans préjudice des droits de la Cour des Comptes ou des Conseils de Préfecture, qui, lors de l'apurement définitif des comptes, ont toujours la faculté de forcer les comptables en recettes lorsqu'ils n'ont pas fait les justifications nécessaires à leur décharge. On ne peut naturellement reconnaître aux Conseils municipaux le droit de statuer définitivement sur les exemptions d'impôts sans rendre illusoires tous les contrôles organisés et même prescrits par la loi sur l'assiette et la mise en recouvrement des taxes municipales.

C. — *Locaux imposables.* — D'après l'article 3 du décret du 15 juin 1899, « la taxe sur les loyers est due pour toute habitation meublée, alors même que le propriétaire ou le locataire n'y a pas établi son domicile réel et ne l'habite que temporairement. » Sont par suite imposables les appartements possédés par certaines personnes qui n'y séjournent que quelques jours dans l'année et dénommés « résidences » ou « pied-à-terre ».

L'article 4 précise la portée de l'article précédent et énumère certaines catégories de locaux qui ne doivent pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation des loyers d'habitation. Ce sont: 1° les locaux affectés à l'exercice d'une profession patentable : on ne doit pas, en conséquence, comprendre dans la détermination de la valeur locative des locaux, les locaux professionnels, qu'il s'agisse d'un commerce, d'une industrie, d'une profession libé-

rale, etc...; par suite, ne sont pas imposables les locaux servant à l'industrie des propriétaires d'hôtels garnis; le local affecté exclusivement à l'étude d'un avoué, d'un avocat... — ; 2° les granges, bergeries, étables ou autres bâtiments servant aux exploitations rurales ; 3° les bureaux de fonctionnaires publics; 4° les locaux affectés au logement des élèves dans les écoles ou pensionnats.

Par contre, les jardins d'agrément attenant à l'habitation doivent entrer dans l'évaluation du loyer, ainsi que les remises, écuries, terrasses et autres dépendances de luxe et d'agrément. En ce qui concerne les cercles, sociétés, associations et communautés religieuses, la taxe est imposée au nom de ces établissements représentés par leurs présidents, gérants, directeurs, chefs ou supérieurs.

Sous la dénomination de « cercles », doit-on comprendre les locaux servant aux « réunions d'officiers » ? La question a été controversée. L'affirmative a été soutenue. On a dit que le terme générique de « cercles » s'applique aussi bien aux cercles civils et militaires et que, par suite, tous les cercles sans distinction sont, en droit strict, passibles de la taxe locative.

Les partisans de la thèse contraire ont fait valoir que l'intention incontestée du décret instituant la taxe sur les loyers est d'imposer tous les locaux qui sont consacrés à l'habitation personnelle ou qui en forment une dépendance, et d'en affranchir ceux qui sont consacrés au commerce, à l'industrie, à l'agriculture ou à un service public. Or, les cercles militaires doivent être rangés incontestablement dans cette dernière catégorie. Le décret du 12 juillet 1886 prescrit, en effet, d'une manière générale et absolue, leur installation dans chacune des villes de garnison, avec salle d'études, bibliothèque,

salle de réunions, etc... et fait contribuer aux dépenses qu'elle nécessite tous les officiers de l'armée active ou assimilés, en garnison dans la localité. Les cercles sont donc devenus essentiellement et obligatoirement des lieux d'études, de conférences, ayant pour but l'instruction militaire des officiers et ce fait leur donne incontestablement le caractère d'institution publique qui doit les affranchir de toute taxe.

Cette dernière interprétation fut admise par une décision gouvernementale du 13 décembre 1889. Mais comme dans plusieurs arrêts rendus en matière de contribution mobilière, postérieurement au décret du 12 juillet 1886, le Conseil d'Etat n'avait pas voulu reconnaître le caractère de services publics aux cercles militaires, une nouvelle décision du 7 février 1901 soumit ces établissements à la taxe. A notre avis, une telle jurisprudence est critiquable. En effet, aux termes de l'article 4, la cote de chaque contribuable est déterminée d'après le loyer de son habitation personnelle et de celle de sa famille. Or, les locaux affectés aux réunions d'officiers ne servent pas d'habitation personnelle à ces officiers, qui ont leur logement en dehors et pour lequel ils paient la taxe locative dans les conditions prévues par l'article 5. On pourrait arguer, il est vrai, que les locaux servant à l'agrément des contribuables peuvent être considérés comme annexes de leurs habitations et, à ce titre, imposables (art. 4). Mais il y a lieu de remarquer que les réunions d'officiers ont été constituées moins pour l'agrément personnel de ces derniers que dans un intérêt militaire, et que les officiers sont tenus d'en faire partie et de contribuer, dans la mesure de leurs grades, aux dépenses qu'entraîne le fonctionnement de ces institutions. On ne saurait donc assimiler les réunions

d'officiers aux « cercles », prévus par l'article 4, mais bien au contraire, les ranger dans la catégorie des bureaux de fonctionnaires publics, qui sont exempts de taxe. Bien entendu, ne doit pas bénéficier de l'exemption au même titre la partie des locaux en question qui est mise à la disposition du gérant ou entrepreneur, chargé de tenir à la disposition des officiers les vivres et les boissons, suivant les conditions déterminées par un cahier des charges. L'entrepreneur ou gérant est un véritable négociant; il paie patente. Il ne peut donc être imposé à la taxe que pour les pièces qui lui servent, ainsi qu'à sa famille, de logement personnel.

La question s'est posée également de savoir si les *tentes* et *gourbis* qui servent généralement d'abris à la population musulmane devaient être ou non assujettis à la taxe sur les loyers dans les communes de plein exercice. Les municipalités rurales étaient particulièrement intéressées à la solution qui serait admise sur ce point. Par le fait de leur passage d'une commune mixte ou indigène, en commune de plein exercice, les indigènes,exonérés des 18 centimes additionnels aux impôts arabes, pouvaient être, en effet, une cause de gêne pour les communes de plein exercice, en ne leur fournissant pas, à raison de leur habitation, une taxe locative à peu près équivalente aux centimes communaux.

La légalité de l'imposition des tentes et des gourbis ne paraît pas douteuse. L'article 2 du décret du 15 juin 1899, qui prévoit l'imposition des indigènes ne parle que de la valeur locative réelle de l'habitation. C'est à dessein, croyons-nous, qu'on a évité l'expression de « bâtiment d'habitation » qui figure dans l'article 17 de la loi du 21 avril 1832 sur la contribution mobilière. Il est à considérer, d'autre

part, que l'indigence est, en principe, le seul motif d'exemption de la taxe. Pour ces raisons, il semble difficile de contester légalement aux municipalités le droit d'user de la faculté d'imposer les tentes et les gourbis exclusivement affectés à l'habitation des indigènes. C'est d'ailleurs la solution qui est appliquée dans la pratique. La seule difficulté réside dans le mode à suivre pour déterminer la valeur locative de ces abris qui ne présentent pas, aussi bien que les habitations européennes, des variations susceptibles d'indiquer, par leur conformation ou leur aspect extérieur, les différents degrés de l'aisance. On peut, toutefois, diviser en plusieurs classes les gourbis, suivant qu'ils sont plus ou moins maçonnés et les tentes d'après le nombre de leurs montants. C'est ainsi que procèdent les répartiteurs communaux qui jouissent d'une certaine latitude dans leur appréciation.

Travaux d'assiette (1). — Il y est procédé, chaque année, par les soins des agents des contributions directes. Dans les agglomérations des communes de plein exercice, mixtes et indigènes, c'est le contrôleur qui recense personnellement tous les contribuables sans distinction, qu'ils soient logés dans une maison, à l'intérieur d'un gourbi ou sous la tente. Son action s'étend également aux villages arabes et kabyles dépendant des villes. Il peut même être chargé du recensement des villages arabes et kabyles qui font partie des communes importantes. Dans ses opérations, le contrôleur est assisté des répartiteurs communaux nommés dans les conditions prévues par

(1) Art. 8 du décret du 15 juin 1899. — Cf. surtout Instruction gouvernementale du 9 septembre 1899. Est. et Lef. suppl. 1899, p. 39.

l'article 61 § 5 de la loi du 5 avril 1884, et d'un membre indigène désigné par le Maire.

Les musulmans du territoire civil, mais non les Européens, vivant en dehors des agglomérations visitées par le contrôleur, sont recensés par le répartiteur des Contributions directes, en présence des répartiteurs communaux, de l'adjoint indigène et des chefs de fractions ou de villages.

L'état-matrice est ensuite rédigé par les agents des Contributions directes (Contrôleur ou répartiteur) et signé par les cinq répartiteurs communaux, y compris le maire, et par le membre indigène. Si des contestations s'élèvent entre ces fonctionnaires et le maire et répartiteurs, le Directeur des Contributions directes en saisit, avec avis motivé, le Préfet qui statue dans les 10 jours, sauf référé au Gouverneur général lorsqu'il ne croit pas devoir adopter les propositions du Directeur, et, dans tous les cas, sans préjudice pour le contribuable, du droit de réclamer après la mise en recouvrement du rôle.

Pour la confection, la mise à exécution et la publication des rôles et pour la publication des avertissements, il est procédé comme en matière de contributions directes. Les demandes en décharge ou en réduction sont instruites d'après les mêmes règles (Art. 12 et 32 du décret du 15 juin 1899. — Décrets des 30 novembre 1877 et 8 avril 1898). Nous ferons simplement remarquer que tout contribuable a trois mois à dater de la publication des rôles pour faire sa demande en décharge ou en réduction et qu'il ne lui est pas permis de différer le paiement des termes échus sous prétexte de réclamations.

Quant aux contentieux, il se porte devant les Conseils de préfecture et, en appel, devant le Conseil d'Etat.

§ 2. — Recouvrement

La taxe sur les loyers est due pour l'année entière à raison des faits existant depuis le 1er janvier. Si un contribuable inscrit au rôle vient à décéder, son héritage est passible d'un prélèvement égal au montant de la cote dont il était redevable pour l'année entière.

Elle est recouvrable par douzième échu. Toutefois, en cas de déménagement hors de la commune, comme en cas de vente volontaire, la taxe sera immédiatement exigible en totalité (art. 14).

Contre l'irrécouvrabilité des cotes, le même article a donné des garanties sérieuses aux communes en rendant les propriétaires et usufruitiers et, à leur place, les principaux locataires responsables vis-à-vis de l'Administration municipale de la cotisation de leurs locataires, lorsque ceux-ci ont déménagé *hors de la commune*, sans avoir payé la taxe pour la totalité de l'année courante. Toutefois, cette responsabilité est conditionnelle; elle ne peut être mise en jeu que lorsque les intéressés ont négligé de donner avis au receveur municipal, un mois avant le terme fixé par le bail ou par les conventions verbales. Ce délai est réduit à trois jours, en cas de déménagement furtif. Mais la responsabilité des propriétaires et principaux locataires est absolue à l'égard des personnes logées par eux en garni; ils peuvent être recherchées dans tous les cas, et nonobstant toute déclaration de leur part.

§ 3. — Taux

L'article 10 du décret du 15 juin 1899 dit que le Conseil municipal déterminera le quantum de la taxe pour l'année où le rôle sera mis en recouvre-

ment, en se conformant aux prescriptions de l'article 2 qui fixe au dixième de la valeur locative réelle le maximum du taux de la contribution.

Cette disposition est très intéressante et originale. Elle s'inspire à la fois des nécessités fiscales et de l'égalité impositaire. A condition de ne pas dépasser la limite prévue, les Conseils municipaux ont le droit de fixer souverainement le taux de la taxe à percevoir sur les loyers. Ils ont le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites du maximum et d'établir, au lieu d'un quantun unique, un taux variable suivant l'importance du loyer. C'est ce qui a lieu dans la pratique. En général, les assemblées communales, dans une pensée de justice fiscale et de meilleure répartition des charges impositaires, fixent chaque année un tarif progressif pour la taxe locative. Ce tarif est différent pour chaque commune. Il varie de 1 à 10 %. Le maximum n'est guère voté que dans les agglomérations urbaines où les Municipalités ont à faire face à des besoins plus importants et plus impérieux que dans les communes rurales. Toutefois, parmi ces dernières, on peut en compter plusieurs qui, en raison de leur situation financière obérée, se trouvent dans l'obligation de graduer le tarif de la taxe sur les loyers jusqu'au dixième de la valeur locative réelle.

Il est intéressant de constater que les pouvoirs reconnus aux Conseils municipaux sont des plus larges et peuvent s'exercer dans un sens bienfaisant à l'égard des classes pauvres. Nous avons vu précédemment que ces assemblées ont la faculté d'exempter de la taxe certaines catégories intéressantes de la population et même certains contribuables à raison de leur situation particulière. Leur action peut être plus décisive encore. La législation et la jurisprudence leur reconnaissent le droit d'établir à la base des

tarifs un large dégrèvement. Elles peuvent, par exemple, décider que tous les loyers inférieurs ou égaux à 300 francs seront exonérés de toute imposition. Il faut reconnaître d'ailleurs, à la louange des assemblées municipales algériennes, qu'elles usent généreusement de ce droit dans l'intérêt des populations laborieuses logées dans des habitations à faible loyer. C'est ainsi qu'à Alger, sont exonérés de toute taxe les loyers inférieurs à 300 francs par an.

A titre documentaire, nous reproduisons ci-après le tarif adopté dans cette ville pour l'année 1912:

« Loyers de	300 francs et au-dessous, exempts.	
»	301 à 400.....	5 %
»	401 à 500.....	6 %
»	501 à 600.....	7 %
»	601 à 700.....	8 %
»	701 à 800.....	9 %
»	801 et au-dessus.....	10 %

« Par dérogation à cette règle générale et dans le but de proportionner d'une façon plus équitable les charges de cet impôt, ont été déclarés imposables:

« A. — Suivant le taux de 5 %, les logements de 1 à 400 francs, et suivant le tarif général des logements de 401 francs et au-dessus occupés par:

« 1° Les propriétaires fonciers sans distinction et les principaux locataires.

« Ces derniers ne seront cependant imposables qu'autant qu'ils paieront une principale location atteignant, logement personnel compris, un prix total supérieur à 300 francs;

« 2° Les patentés;

« 3° Les fermiers de biens ruraux payant un fermage minimum de 600 francs par an;

« 4° Les contribuables, excepté ceux qui peuvent être considérés comme gens de services à gages, logés gratuitement dans un bâtiment appartenant ou affecté à un service public.

« B. — Suivant le taux uniforme de 10 % :

« 1° Les pied-à-terre occupés soit par des habitants de la commune, soit par les contribuables étrangers ;

« 2° Les annexes et dépendances non attenantes à l'habitation principale ainsi que tous les locaux servant à l'exercice d'une profession non patentable.

« C. — Suivant le tarif ci-après déterminé les logements en garni.

« Loyers au-dessous de 360 francs (meubles et service compris), exempts.

« Loyers de	360 à 400	5 %
»	401 à 500	6 %
»	501 à 600	7 %
»	601 et au-dessus	10 %

« Pour ces logements, la taxe à inscrire à la Mairie sera évaluée comme s'ils n'étaient pas meublés, ainsi que le prescrit l'art. 7 du décret du 15 juin 1899.

« D. — Suivant le taux applicable à la valeur locative totale des appartements qu'ils habitent :

« Les militaires autres que ceux dits sans troupe occupant des logements plus importants que ceux auxquels ils ont droit aux termes du décret du 4 mars 1899, sur le service de casernement.

« E. — Suivant le taux afférent au loyer total de l'habitation sans avoir égard au montant des quote-parts des loyers individuels :

« Les contribuables qui, vivant d'une vie économique commune, occuperont en commun, à quelque

titre que ce soit, une habitation dont le loyer imposable total n'est pas inférieur au minimum de 301 fr. par an. »

Les Conseils municipaux peuvent également adopter un mode de taxation spécial pour les locaux imposables, séparés de l'habitation principale, tels que remises, écuries et autres dépendances (maison de plaisance, logement secondaire, etc.), ainsi que pour les habitations occupées en commun, que les occupants fassent partie, ou non, de la même famille. Mais, dans un but de clarté, il est recommandé (1) que leurs délibérations mentionnent expressément si les valeurs locatives particulières à chaque local, faisant partie des dépendances de la maison d'habitation principale, doivent être cumulées avec la valeur locative de cette dernière et taxées suivant le taux afférent à la valeur locative totale, ou bien si elles doivent être appréciées distinctement et imposées au taux afférent à leur valeur respective. De même, pour les habitations communes, il doit être nettement spécifié si la taxe applicable doit être calculée d'après le taux correspondant à la valeur locative totale de l'appartement.

Si les délibérations des Conseils municipaux sont muettes sur ces deux points, l'instruction gouvernementale du 9 septembre 1899 prescrit aux Directeurs des Contributions directes d'appliquer, lors de la taxation des états-matrices, le tarif le plus favorable aux contribuables, c'est-à-dire celui qui consiste à taxer chaque local séparé de l'habitation principale, chaque fraction de logement occupé en commun,

(1) Instruction gouvernementale du 9 septembre 1899, déjà citée.

suivant le taux afférent au chiffre de la valeur locative qui lui est spéciale.

§ 4. — Critique et Projet de réforme

La taxe sur les loyers, présente toutes les apparences d'un impôt sur le revenu global évalué par les signes extérieurs de la richesse, perçu au profit des Communes. Etant donné le caractère progressif de son tarif, qui permet d'atteindre la fortune des contribuables dans une proportion d'autant plus forte que leurs revenus apparaissent, dans l'ensemble, plus élevés, on serait tenté de croire que cette imposition réalise l'idéal au point de vue des principes de la justice fiscale.

Malheureusement, quand du domaine spéculatif on passe à l'application pratique, certains faits révèlent les défectuosités de la taxe locative. Cette imposition est critiquable surtout en ce que les présomptions d'après lesquelles elle est établie sont trop simples et trop rigoureuses. Elle constitue souvent un « impôt progressif à rebours ». Si d'une façon générale, le loyer d'habitation est un des indices les moins contestables de la richesse, on ne saurait admettre, toutefois, avec la législation actuelle, qu'il suffise à lui seul pour donner la mesure exacte des facultés imposables. Des exemples démontreront le bien-fondé de notre manière de voir :

1er *Exemple.* — X... et Z... sont deux fonctionnaires appartenant à la même administration. Ils sont du même grade et jouissent par conséquent des mêmes émoluments. Tous deux habitent dans la même maison, à Alger. Mais X..., ayant sept enfants, est dans l'obligation d'occuper un logement assez vaste qu'il paie 1,200 francs par an. Son collègue, dépourvu de

progéniture, est satisfait avec un appartement de quatre pièces qui lui coûte 600 francs par an. Le contrôleur des contributions directes les impose suivant les conditions prévues par le décret du 15 juin 1899 et au taux du tarif adopté par le Conseil municipal. X..., ayant un loyer supérieur à 900 francs, sera imposé au maximum c'est-à-dire à 10 % de la valeur locative réelle: soit, pour un loyer de 1,200 francs, 120 francs. Le taux applicable à Z... est 7 %, soit pour un loyer de 600 francs, 42 francs. Ainsi donc, par le seul fait qu'il a de nombreuses charges de famille, X... paiera presque trois fois plus que son collègue qui n'a qu'à satisfaire ses besoins personnels et ceux de sa femme.

L'exemple serait encore plus démonstratif si Z... était célibataire.

2e exemple. — A Alger, sont exonérés de toute taxe les loyers inférieurs à 300 francs pour les appartements et à 360 francs pour les logements en garni. Or, nombreux sont les célibataires: employés, commis et ouvriers ayant une situation relativement aisée qui occupent des chambres meublées dont le loyer annuel n'excède par les chiffres précités. Il y a là toute une catégorie de contribuables qui jouissent, sans motif appréciable, d'une immunité absolue. Par contre, on trouve dans les mêmes classes de la population, un grand nombre de chefs de famille qui, malgré le souci de la plus stricte économie, sont obligés d'occuper des logements dont la location annuelle dépasse plus ou moins le chiffre de 300 francs. Il en résulte que ce sont les contribuables, dont la situation est la plus intéressante, qui contribuent aux dépenses communes, alors que d'autres, plus fortunés, bénéficient de l'exonération.

3e exemple. — A et B, tous deux commerçants,

jouissent respectivement d'un revenu annuel de 10,000 francs et de 20,000 francs. Ils ont les mêmes charges de famille et occupent chacun un appartement de 1,200 francs, strictement nécessaire à leurs besoins. B qui a un revenu *double* de celui dont jouit A paie la *même* taxe que lui, soit 120 francs.

4e exemple. — A, ouvrier célibataire, occupe, à Alger, une chambre meublée à loyer annuel de 350 francs. Il est exempt de taxe. B, employé dans le même atelier et au même salaire est obligé, en raison de sa nombreuse famille, d'avoir un logement de 450 francs. Il paiera 6 %, soit 27 francs de taxe locative. Cette différence de traitement choque l'équité. On ne devrait, semble-t-il, tenir compte que de la partie de loyer qui excède la limite d'exemption soit, en l'espèce, 150 francs (450 — 300). B n'aurait ainsi que 9 francs à verser à la caisse municipale.

Nous pourrions ainsi multiplier les exemples pour démontrer à quelles conséquences iniques on aboutit avec le système actuel, malgré les tempéraments apportés par les Conseils municipaux dans la fixation des tarifs. Il semble, en définitive, qu'en créant la taxe locative, on se soit préoccupé surtout du caractère fiscal de cet impôt, et qu'on n'ait pas suffisamment envisagé le côté équité. Or, ne l'oublions pas, un impôt n'est bon, acceptable que lorsqu'il frappe les contribuables dans la mesure de leurs facultés.

Mais les difficultés de l'application ne sauraient condamner le principe qui paraît excellent. Il est possible de remédier aux imperfections signalées et d'établir la taxe locative sur des bases plus respectueuses de l'équité, en s'efforçant de réaliser, autant

que possible, cette préoccupation de la Constituante: soulager les moins aisés en demandant un peu plus aux riches. Pour atteindre ce résultat tant désirable, il ne suffit pas de ménager, comme le fait le système actuel, des allègements pour les contribuables les moins favorisés de la fortune. Il importe également de tenir compte des charges de famille qui constituent un des éléments les plus importants dans l'appréciation de la richesse des contribuables. On ne fera ainsi qu'obéir à cette tendance qui s'affirme de plus en plus et dont il est à souhaiter que nos réformes fiscales portent désormais l'empreinte.

Mais comment réaliser cette conception? Pratiquement, la solution n'est pas aussi difficile qu'on pourrait se l'imaginer. Nous savons que, suivant les communes, le quantum de la taxe sur les loyers comporte un dégrèvement plus ou moins large à la base. A Alger, par exemple, sont exonérés de toute contribution les loyers inférieurs à 300 francs. Cette limite d'exemption serait augmentée d'un cinquième pour chacun des enfants mineurs et pour chacun des ascendants à la charge du chef de famille. C'est ainsi qu'un contribuable ayant cinq enfants ne deviendra imposable qu'autant que son loyer dépassera 600 francs; tandis qu'un ménage sans enfants paiera si son loyer est inférieur à 300 francs. Dans cet ordre d'idées, on pourra même décider que la portion du loyer exonérée de toute taxe sera réduite de moitié à l'égard des célibataires et des veufs ou veuves sans enfants ni ascendants à leur charge. Ce mode de déduction des charges de famille paraît plus simple et plus équitable que celui qui consiste à réduire les cotes des contribuables dans une même proportion; il accorde à tous les chefs de famille un dégrèvement égal en valeur absolue, quelle que soit leur situation et présente l'avantage de dégrever totale-

ment, lorsqu'ils ont des charges de famille, les contribuables dont le loyer ne dépasse pas sensiblement le minimum.

D'autre part, et pour faire disparaître les défectuosités du genre de celles que nous avons signalées dans le 4e exemple, l'impôt ne porterait que sur la portion du loyer excédent la limite d'exemption. C'est ainsi qu'à Alger, la partie imposable ne serait que de 100 francs pour un loyer de 400 francs; de 200 francs pour un loyer de 500 francs et ainsi de suite.

Là, ne se borne point l'objectif de la réforme; limitée à ces seules modifications, elle risquerait de réduire très sensiblement les ressources que les communes tirent de la taxe sur les loyers et ne permettrait pas d'atteindre d'autres éléments imposables qui ont une corrélation étroite avec l'habitation: les domestiques, les chevaux et voitures, les automobiles. On conçoit difficilement une dissociation de ces divers éléments lorsqu'il s'agit de donner la mesure exacte des facultés imposables d'un contribuable au moyen des signes extérieurs de la richesse. C'est pourquoi, il nous paraît équitable de combiner ces nouveaux facteurs avec l'indice du loyer. Bien entendu, dans l'imposition de ces éléments, notre intention est de ménager les revenus du travail. Seuls seront soumis à la taxe les chevaux, voitures et automobiles de luxe qui constituent un indice indiscutable de l'aisance. Dans le même ordre d'idées, notre projet ne fera entrer en ligne de compte, pour la détermination du taux de majoration, que le nombre des domestiques en sus d'une unité. Nous estimons, en effet, qu'aucun supplément de taxe ne doit être imposé aux familles qui n'ont à leur service qu'un seul domestique.

Telle est l'économie de notre projet de réforme. Il

s'inspire à la fois des principes de l'équité et de la nécessité de sauvegarder les intérêts des communes. Constatons d'ailleurs que, sans attendre sa réalisation, les municipalités pourront appliquer dans la pratique les dispositions relatives à la réduction des charges de familles puisque les termes du décret du 15 juin 1899 leur laissent toute latitude en matière de fixation de tarif.

⁂

Pour concrétiser la réforme que nous proposons, il nous a paru utile de rédiger le projet de décret suivant. Il sera ainsi plus facile, en le comparant avec le décret du 15 juin 1899, de comprendre l'esprit du nouveau régime.

Projet de décret [1]

Article 1er. — A partir de la promulgation du présent décret, les règles ci-après seront applicables à la taxe sur les loyers. Toutes dispositions contraires sont abrogées.

Article 2. — La taxe sur les loyers a pour base la valeur locative réelle de l'habitation, déterminée conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880, relative à la contribution des patentes. Elle ne pourra dépasser le dixième (ou le huitième) de cette valeur.

Article 3. — Elle est due par tout habitant français, indigène ou étranger, de tout sexe et non réputé indi-

(1) Les principales dispositions de ce projet de décret sont empruntées au projet de loi présenté par le Gouvernement à la Chambre des Députés dans sa séance du 4 juin 1896 (J. O. Doc. parl. S. O. 1896, p. 408).

gent, à raison de chaque habitation meublée, occupée par lui ou à sa disposition, soit dans la commune de son domicile réel, soit dans toute autre commune, alors même qu'il est propriétaire de cette habitation ou qu'il en jouit à titre gratuit.

Toutefois, les indigènes non naturalisés habitant en territoire de commune mixte resteront soumis aux dispositions de la circulaire gouvernementale du 22 août 1901.

Article 4. — Les officiers sans troupe, c'est-à-dire investis seulement d'attributions administratives, les employés de la guerre et de la marine faisant partie du personnel d'administration dans les garnisons et dans les ports, les préposés de l'administration des douanes non casernés sont imposables à la taxe sur les loyers d'après le même mode et dans les mêmes proportions que les autres contribuables. Les officiers et sous-officiers de troupe de terre et de mer, c'est-à-dire ayant sous leur autorité un certain nombre de militaires et les officiers appartenant au service d'état-major... (Suite de l'article 5 du décret du 15 juin 1899).

Article 5. — (Mêmes dispositions que l'article 6 du même décret).

Article 6. — (Même dispositions que l'article 7).

Article 7. — Sont exempts de la taxe sur les loyers:

1° Les personnes réputées indigentes;

2° Les personnes exonérées par le Conseil municipal comme il est dit à l'article 18 ci-après ;

3° Les personnes dont les loyers d'habitation ne dépasse pas le maximum de loyer déterminé conformément aux dispositions de l'article 10 ci-après;

4° Les ambassadeurs et autres agents diplomati-

ques accrédités auprès de la République, ainsi que les consuls et autres agents consulaires des pays étrangers, mais à la condition d'être nationaux des Etats qu'ils représentent et pour leur habitation officielle seulement et, sous la réserve que dans ces pays, les agents diplomatiques et consulaires français soient exonérés, dans les mêmes conditions, des contributions ou taxes analogues.

Article 8. — La cote de chaque contribuable sera déterminée d'après le loyer de son habitation personnelle et celle de sa famille. Ne sont point compris dans les loyers d'habitation: 1°..... 2°..... 3°..... (même texte) 4° les locaux affectés au logement des élèves et des maîtres-surveillants dans les écoles ou pensionnats; 5° les cercles militaires constitués en vertu du décret du 12 juillet 1886 et composés exclusivement d'officiers de l'armée active, de la réserve ou de la territoriale, et assimilés.

Article 9. — La taxe est imposée au nom du chef de la famille ou du ménage.

Lorsque plusieurs personnes habitent ensemble de manière à ne former qu'une seule famille ou un seul ménage, la taxe est basée sur la valeur locative de l'ensemble de l'habitation commune et inscrite également au nom du chef de la famille ou du ménage.

En ce qui concerne les cercles, sociétés, associations et communautés religieuses, la taxe est imposée au nom de ces établissements représentés par leurs présidents, gérants, directeurs, chefs ou supérieurs.

Article 10. — Le Conseil municipal déterminera, dans sa session du mois de mai, pour l'année suivante, le minimum de loyer imposable. Ce minimum

de loyer ne peut être fixé ni au-dessous ni au-dessus des limites indiquées dans le tableau ci-après:

CATÉGORIES DE COMMUNES	LIMITES entre lesquelles le minimum doit être compris
	fr.
Communes de :	
1.000 habitants et au-dessous..... ..	50 à 100
1.001 à 5.000 habitants.....	75 à 150
5.001 à 30.000 habitants..	100 à 200
30.001 à 200.000 habitants.....	200 à 300
200.001 et au-dessus	400

Le minimum de loyer peut être fixé dans la même commune, à un chiffre différent pour la partie agglomérée et pour la partie non agglomérée, telles qu'elles résultent du dernier décret de dénombrement.

Si les assemblées appelées à délibérer sur la fixation du minimum de loyer, s'abstiennent de remplir leur mission, il y est suppléé d'office par le Préfet.

Article 11. — La somme à déduire, à titre de minimum de loyer, est augmentée d'un cinquième pour chacun des enfants mineurs et pour chacun des ascendants à la charge du chef de famille; elle est réduite de moitié à l'égard des veufs ou veuves sans enfants, ni ascendants à leur charge et des célibataires sans ascendants à leur charge.

Article 12. — Pour jouir de la déduction des charges de famille, les contribuables doivent faire connaître à la Mairie de leur domicile le nombre et l'âge

de leurs enfants et, s'il y a lieu, de ceux de leurs ascendants qui sont à leur charge.

Les déclarations sont faites chaque année, pour l'année suivante, du 1er au 30 avril.

Pour l'établissement des rôles de..., les déclarations seront effectuées dans les deux mois qui suivront la publication du présent décret.

Article 13. — La taxe d'habitation, établie conformément aux dispositions des articles qui précèdent, est majorée, sans toutefois pouvoir être plus que doublée:

De 10 % à raison de chaque domestique, en sus du premier;

De 15 % à raison de chaque voiture et de chaque cheval passibles de la contribution établie par les lois métropolitaines des 2 juillet 1862, 23 juillet 1872 et 17 juillet 1895 ;

De 10, 15 ou 20 % pour les automobiles, suivant que leur force motrice dépasse 10, 20 ou 30 chevaux vapeur.

La majoration est due même à raison des domestiques qui ne sont ni logés ni nourris chez les personnes qui les occupent, pourvu qu'ils soient, toute la journée, au service d'un même contribuable.

Article 14. — Ne sont pas compris dans le calcul de la majoration:

1° Les domestiques employés habituellement pour les besoins d'une exploitation agricole ou pour l'exercice d'une profession quelconque;

2° Les hommes de troupe employés pour leur service personnel ou pour le service de leur famille par les officiers des armées de terre et de mer et assimilés et auxquels les règlements militaires leur donnent droit;

3° Les voitures et les chevaux qui, par application de l'article 3 de la loi du 22 décembre 1879, ne sont soumis qu'à la moitié des taxes établies par les lois des 2 juillet 1862 et 23 juillet 1872, ou ne sont habituellement utilisés que pour l'exercice d'une profession;

4° Les automobiles servant à l'exercice d'une profession.

Article 15. — Les contribuables qui ont plusieurs résidences sont passibles de la majoration dans chacune de leurs résidences à raison tant des domestiques que des voitures et des chevaux qu'ils y ont habituellement à leur service personnel pendant la durée de leur séjour.

Article 16. — Les contribuables sont tenus de faire connaître à la Mairie de la commune où ils ont une habitation meublée, dans les conditions et délais fixés par l'article 12 du présent décret, le nombre des domestiques, des voitures, des chevaux et des automobiles à raison desquels ils sont imposables.

Les déclarations sont valables pour toute la durée des faits qui y ont donné lieu.

Le taux de la majoration sera doublé à l'égard des éléments d'imposition non déclarés ou déclarés tardivement, sans que la taxe d'habitation puisse toutefois être plus que triplée.

Article 17. — Chaque année, les répartiteurs... (1er alinéa de l'art. 8 du décret du 15 juin 1899)... qui doivent servir de base à la cotisation. Pour la fixation des loyers matriciels, les répartiteurs déduisent de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable la somme représentant, pour la localité, le minimum de loyer déterminé comme il a été dit

précédemment. — L'état matrice... (suite de l'art. 8 du décret du 15 juin 1899).

Article 18. — Lors de la formation de l'état-matrice, le travail des répartiteurs sera soumis au Conseil municipal qui désignera expressément et nominativement les habitants qu'il croira devoir exempter de toute cotisation, à raison de leur situation ou des services qu'ils rendent à la chose publique.

Article 19. — Lorsque par suite de l'absence de déclarations, de déclarations inexactes ou tardives, ou pour toute autre cause, des contribuables n'ont pu être assujettis à la majoration dans les rôles primitifs ou ne s'y trouvant compris que pour une partie de leurs éléments d'imposition, les erreurs ou omissions ainsi constatées, qu'elles donnent lieu ou non à l'application de la pénalité édictée par l'article 16, sont imposées par voie de rôles supplémentaires.

Article 20. — La taxe sur les loyers est due pour l'année entière à raison des faits existant au 1er janvier.

Elle est payable par douzième.

Lorsqu'un contribuable vient à décéder dans le courant de l'année, ses héritiers sont tenus d'acquitter la taxe inscrite à son nom pour l'année du décès.

Article 21. — (Même texte que celui de l'art. 14 du décret du 15 juin 1899).

Article 22. — Le privilège de la commune pour le recouvrement de la taxe sur les loyers s'exerce avant tout autre, pour l'année échue et l'année courante, sur tous les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent, ainsi que sur les récoltes, fruits et loyers de leurs immeubles.

Article 23. — Il sera procédé pour la confection, la mise à exécution et la publication du rôle de la taxe sur les loyers, la distribution des avertissements et le recouvrement de cette taxe comme en matière de contribution directes.

Dans le cas où le rôle n'est publié que postérieurement au 1er mars, le recouvrement en est fait conformément aux dispositions de l'article 29 de la loi du 15 juillet 1880.

Article 24. — Les réclamations relatives à la taxe sur les loyers, ainsi que les demandes en décharge ou réduction sont présentées, instruites et jugées suivant les règles applicables aux contributions directes.

Le Conseil municipal statue sur les demandes en remise ou modération, après avis de la Commission des répartiteurs, ainsi que sur les états de cotes irrécouvrables présentées par les receveurs municipaux et dont il peut demander l'admission en non-valeurs, qui ne pourra être prononcée que par des décisions spéciales de l'autorité compétente.

Article 25. — Lorsque, par suite de changement de résidence, un contribuable se trouvera imposé à la taxe sur les loyers dans une commune où il aura cessé d'être imposable depuis une époque antérieure au 1er janvier il ne pourra obtenir décharge de sa cotisation qu'en justifiant, soit qu'il est imposé à la même taxe dans la commune de sa nouvelle résidence, soit qu'il n'y est pas imposable, ou en demandant son inscription au rôle de cette commune dans les formes et délais applicables aux réclamations des contributions directes.

CHAPITRE IV

TAXE D'ABATAGE

La taxe d'abatage n'est pas, comme l'octroi de mer et la taxe sur les loyers, une ressource spéciale aux communes de l'Algérie. En France, une taxe analogue existe au profit des budgets communaux. Mais il existe une différence essentielle qui distingue le caractère des droits d'abattoir perçus dans la Métropole de celui des mêmes droits perçus dans la Colonie.

D'après le décret du 1er août 1864, le droit d'abatage, en France, *ne représente que le prix d'un service rendu* (1) et ne peut pas être une source de revenus; il doit être calculé, pour chaque commune, de manière à ne pas dépasser les sommes nécessaires pour couvrir les frais annuels d'entretien et de gestion des abattoirs et pour tenir compte de l'intérêt du capital dépensé pour leur construction et de la somme affectée à l'amortissement de ce capital. D'autre part, afin que les Municipalités ne se laissent entraîner à des dépenses somptuaires pour la cons-

(1) En France, trois espèces de taxes sont réunies sous la dénomination de taxe d'abatage: 1° les droits d'abatage proprement dits portant sur les animaux tués dans les abattoirs municipaux; 2° les droits de place sur les locaux occupés par les bouchers dans les abattoirs; 3° les droits de marché sur les animaux qui, après avoir été dépecés, restent dans les abattoirs, ou une halle attenante pour y être exposés et vendus au détail.

truction des abattoirs, le même texte a eu soin de fixer une limite à la taxe qui ne pouvait être supérieure à un centime et demi par kilogramme de viande de toute espèce. Toutefois, lorsque les communes étaient forcées de recourir à un emprunt ou à une concession temporaire pour couvrir les frais de construction des abattoirs, les taxes pouvaient être portées à deux centimes par kilogramme de viande nette, si ce taux était nécessaire pour pourvoir à l'amortissement de l'emprunt ou indemniser le concessionnaire de ses dépenses; mais, lorsque l'amortissement était effectué, les taxes devaient être ramenées au taux nécessaire pour couvrir seulement les frais d'entretien et de gestion. Et si des circonstances exceptionnelles nécessitaient des taxes supérieures à celles qui viennent d'être indiquées, il fallait un décret rendu en Conseil d'Etat.

Mais aucune disposition légale ne permettait de taxer les viandes importées, ou « viandes foraines », c'est-à-dire abattues hors du territoire de la commune dans laquelle elles étaient mises en vente. On aurait pu admettre le contraire en présence de l'article 5 de la loi du 10 mai 1846 ainsi conçu: « La viande à la main, par quartier, ne pourra être soumise, à l'entrée dans les villes, à un droit supérieur aux droits d'abattoir et d'octroi sur les bestiaux de toute espèce. » Mais un avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1888 avait décidé que la taxe dont il s'agit était un droit d'octroi qui ne pouvait faire double emploi avec les octrois municipaux. La même assemblée rejeta, dans la suite, comme illégal, l'établissement d'une taxe de vérification sur les viandes introduites dans une commune. La Cour de Cassation se prononça dans le même sens.

Une loi du 8 janvier 1905 vint combler cette lacune en permettant aux communes possédant un

abattoir public de percevoir, pour frais de visite et poinçonnage, une taxe d'un centime au maximum par kilogramme de viande nette, sur les viandes dites à la main ou foraines sans que cette taxe puisse dépasser le taux du droit d'abatage (art. 1er, § 2). Cette même loi maintint, dans son article 1er, le principe de la taxe-péage établi par le décret de 1864 ; elle éleva, toutefois, à deux centimes au maximum l'imposition dont ces communes pourraient frapper désormais les viandes de toute nature abattues dans l'établissement communal. Cette limite de deux centimes s'impose quel que soit le mode d'assiette ou de perception de la taxe (art. 65 de la loi de finances du 8 avril 1910).

En résumé, la taxe d'abatage est réglée dans chaque commune de la Métropole de manière à lui procurer une juste indemnité des dépenses qu'elle a faites pour son abattoir; mais elle est absolument distincte du droit d'octroi que paient ensuite les viandes déjà frappées de la taxe d'abatage.

⁂

En Algérie, il n'existe pas d'octroi à l'entrée des villes. Au début de la conquête, — ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre précédent relatif à l'octroi de mer, — un arrêté du Gouverneur Général du 9 août 1830 avait établi, il est vrai, au profit de certaines agglomérations urbaines, un octroi terrestre; mais il fut supprimé le 17 octobre suivant et remplacé par un octroi de mer. Rétabli en 1831, concurremment avec l'octroi de mer, il a fonctionné jusqu'au 31 décembre 1844, date à laquelle est intervenue l'ordonnance réglementant l'octroi de mer, le seul, dont la perception pouvait, en réalité, procurer des ressources en rapport avec les besoins des municipalités, auxquels le Gouvernement avait à subvenir.

Mais la viande livrée à la vente dans les magasins et sur les marchés échappait au droit d'octroi et à son équivalent. En toute équité, elle devait cependant être l'objet au profit des communes d'une taxe représentative et similaire de ce droit d'octroi, en dehors et en augmentation du droit d'abatage proprement dit. C'est ce qui explique qu'un arrêté gouvernemental, en date du 28 juillet 1842 (1), a tarifé, en même temps, les droits d'abattoir et de marché. Cet arrêté fixait (art. 12) à 5, 6 et 8 francs par quintal de viande —selon les espèces d'animaux — les droits d'abatage qui dépassaient de beaucoup ceux qu'il eût été nécessaire de percevoir pour couvrir les frais de gestion et d'amortissement d'un abattoir local. On indiquait ainsi nettement que les droits d'abattoir, en Algérie, comporteraient à la fois le prix d'un service rendu et *un droit fiscal.*

Cette fusion des deux droits fut sanctionnée par un texte formel, le décret du 7 août 1856 (2), qui exclut toute assimilation aux principes qui régissent la matière en France. L'article 1er dispose : « Les droits d'abatage, actuellement perçus au poids sur la viande abattue en Algérie, conformément aux dispositions de l'arrêté du 28 juillet 1842, titre IV, seront payés par tête de bêtes vivantes à partir du 1er janvier 1857 ». L'intention d'attribuer un caractère fiscal aux taxes d'abatage résulte d'ailleurs, plus nettement encore du rapport fait à l'Empereur, pour expliquer et justifier la nécessité du dit décret. Il est dit dans ce document que la nouvelle tarification a pour objet de « simplifier le mécanisme de la perception des droits en augmentant *les produits de cette branche de revenus communaux.* »

(1) Ménerville, 1830-1860, p. 1.
(2) Ménerville, 1830-1860, p. 2.

La loi du 5 avril 1884 a maintenu et confirmé cette législation spéciale; elle a, en effet, consacré définitivement le principe fiscal de la taxe d'abatage en édictant, dans son article 133, § 14, que « les « recettes du budget communal se composent, en « Algérie, de ressources dont la perception est au- « torisée par les lois et décrets. »

Actuellement, le régime des taxes d'abatage, en Algérie est réglementé par le décret du 13 janvier 1900. Ce texte maintient, dans son article 1er, le principe de la taxation par bête vivante. Il prévoit, toutefois, que le Gouverneur général pourra accorder aux communes qui en feront la demande motivée l'autorisation de percevoir ces droits sur le poids de la viande abattue. Quant au tarif des droits, il sera fixé, pour chaque commune, par des arrêtés du Préfet, en territoire civil, du général commandant la division, en territoire de commandement, rendus sur la demande des Conseils municipaux et des Commissions municipales intéressés.

Le tableau suivant indique, pour l'année 1911:

1° Le produit des taxes d'abatage perçues dans les abattoirs des communes, chefs-lieux d'arrondissement;

2° Les dépenses effectuées pour le fonctionnement et l'entretien de ces établissements :

Département d'Alger

	Recettes brutes	Dépenses	Produit net
Alger	608.240 fr.	45.833 fr. (1)	562.407 fr.
Médéa	22.049	5.600	16.449
Miliana	16.356	3.920	12.436
Orléansville	29.179	500	28.679
Tizi-Ouzou	24.005	4.030	19.975

(1) Non compris l'amortissement.

Département d'Oran

	Recettes brutes	Dépenses	Produit net
Oran	311.871 fr.	26.842 fr.	285.029 fr.
Mascara	64.350	6 164	58.186
Mostaganem.	70.195	5.309	64.886
Sidi-bel-Abbès	101.404 (1)	»	»
Tlemcen	80.300	3.300	77.000

Département de Constantine

	Recettes brutes	Dépenses	Produit net
Batna	33.942 fr.	1.000 fr.	32.942 fr.
Bône	101.757	15.788	85.969
Bougie	32.555	4.557	27.998
Constantine	228.750	21.350	207.400
Guelma	23.041	3.620	19.421
Philippeville	65.180	8.980	56.200
Sétif	78.279	9.548	68.731

La comparaison des recettes et des dépenses fait ressortir que les droits d'abatage constituent pour les communes une ressource des plus importantes sans laquelle il leur serait presque impossible d'équilibrer leurs budgets.

§ 2. — Viandes foraines

L'arrêté gouvernemental du 28 juillet 1842, le décret du 7 août 1856 et celui du 13 janvier 1900, ne contiennent pas comme la loi du 8 janvier 1905 une disposition expresse permettant de taxer les viandes foraines, c'est-à-dire les viandes abattues importées dans une commune.

Cette absence de réglementation visant la taxation des viandes foraines a été la cause d'importantes

(1) A Sidi-bel-Abbès, les droits sont affermés.

difficultés financières pour les communes algériennes. Les bouchers des grandes villes en gens d'affaires pratiques, ne devaient pas tarder, en effet, à apprécier tout le profit qu'ils pourraient tirer de cette lacune des textes. Poussés par l'esprit de lucre, parfois même par des considérations d'ordre électoral, ces industriels donnaient la préférence pour l'abat des bestiaux destinés à l'alimentation, aux petits abattoirs des communes suburbaines où ils n'acquittaient qu'un simple droit de marque de beaucoup inférieur aux droits d'abattoir perçus dans les centres plus importants et où ils trouvaient une surveillance bien moins sévère.

Plusieurs communes eurent à se plaindre de ces agissements très préjudiciables à l'équilibre de leur budget. La ville d'Oran, notamment, subit, en 1894, une sérieuse diminution de recettes due à ce que les bouchers domiciliés à Oran faisaient leurs abatages à Mers-el-Kebir; les frais de transport et de manipulation, ajoutés à la taxe d'abatage qu'ils payaient dans ce centre, étaient encore bien inférieurs au montant des droits de même nature acquittés à l'abattoir d'Oran. Vers la même époque, la Municipalité d'Alger se trouva aux prises avec des difficultés semblables: les bouchers de la ville avaient fait part de leur résolution d'abattre leurs bestiaux dans les communes suburbaines si les droits d'abatage n'étaient pas réduits. Cette menace ne fut heureusement pas exécutée. Elle aurait jeté le désarroi dans le budget communal.

Dans le but de mettre fin à cette situation qui pouvait être préjudiciable aux finances municipales, certains maires songèrent à rendre l'abattoir communal obligatoire pour tous les bouchers domiciliés sur le territoire de leur commune. Ils s'appuyèrent, dans ce but, sur une circulaire gouvernementale

interprétative des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 14 juillet 1863 qui a réglementé le commerce de la boucherie en Algérie (1). Dans cette circulaire, le marécal Pélissier, duc de Malakoff, s'exprimait ainsi: « ...Les abattoirs sont, en outre, une source « importante de revenus pour les communes qui les « possèdent, en Algérie, où leur tarif comprend un « droit de consommation et remplace la taxe qui « pourrait être perçue à l'entrée des villes. Mon « arrêté du 14 juillet 1863, tout en consacrant la « liberté du commerce de la boucherie, n'a nulle- « ment voulu compromettre l'intérêt de sûreté et de « salubrité publiques, ni l'intérêt financier des com- « munes sauvegardés par l'institution des abattoirs, « institution qu'il a maintenue, au contraire, à cette « double fin.

« De ce que l'article 2 mentionne, à la suite des « abattoirs, des « lieux désignés par l'autorité » où, « à défaut d'abattoirs, les bestiaux pourront être « abattus, on a conclu, en combinant cette disposi- « tion avec le principe général posé dans l'article 1^er^, « qu'il était désormais loisible aux bouchers d'abat- « tre leurs bestiaux partout ailleurs qu'à l'abattoir « de leur résidence, pourvu que ce fût dans un lieu « désigné conformément à l'article 2.

« Mais cette interprétation est abusive. elle fausse,

---

(1) D'après l'article 2 de l'arrêté du 14 juillet 1863 « Est « maintenue la défense faite aux bouchers d'abattre les « bestiaux ailleurs que dans les abattoirs ou à défaut dans « les lieux désignés à cet effet par l'autorité, sous les pei- « nes édictées par l'article 471, n° 15 du Code Pénal ». Cette disposition n'est que la reproduction de celle contenue dans l'article 23 de l'arrêté du 16 novembre 1846, portant règlement général sur l'exercice de la profession de boucher, charcutier et tripier et dans l'article 18 de l'arrêté déjà cité du 28 juillet 1842.

« tout à la fois, la lettre et l'esprit de mon arrêté;
« elle ne tend à rien moins qu'à la suppression des
« abattoirs, en les rendant inutiles; car il est évi-
« dent que les bouchers des villes seraient naturel-
« lement portés à donner la préférence aux « lieux
« désignés » des communes rurales voisines, où ils
« trouveraient une surveillance beaucoup moins sé-
« vère et où ils n'acquitteraient qu'un simple droit
« de marque de beaucoup inférieur au droit d'abat-
« toir perçu dans les villes. Le bon sens indique qu'il
« n'en saurait être ainsi. *Aux termes de l'article 2,*
« *lorsqu'un abattoir existe, c'est exclusivement dans*
« *ce lieu que les bouchers de la ville doivent abattre*
« *leurs bestiaux;* car c'est à l'autorité municipale de
« leur résidence qu'incombe la police du commerce
« qu'ils exercent, et c'est à la caisse municipale de
« cette même résidence qu'appartient légitimement
« le droit de consommation qui se trouve impliqué
« dans la taxe de l'abattoir.

« Mon arrêté, en ce qui touche la police de l'abat
« des animaux destinés à la boucherie n'a fait que
« confirmer l'ordre de choses préexistant; il le dit
« en termes formels: « Est maintenue la défense,
« etc... ». Or, sous l'empire des règlements antérieurs,
« il n'était jamais venu à l'idée de personne que les
« bouchers puissent se soustraire à l'obligation de
« conduire leurs animaux à l'abattoir de la ville, en
« les abattant dans une commune voisine, au gré de
« leur fantaisie ou de leur intérêt, qui seraient rare-
« ment celui du consommateur.

« Des considérations majeures d'ordre public ne
« permettent pas qu'il en soit ainsi. *L'abattoir public*
« *est donc obligatoire pour les bouchers domiciliés*
« *dans une commune pourvue d'un établissement de*
« *l'espèce;* ces bouchers ne peuvent, sous quelque
« prétexte que ce soit, abattre leurs bestiaux dans un

« autre lieu désigné, ni même dans un autre abat-
« toir.... »

Mais l'interprétation donnée par cette circulaire, intéressante parce qu'elle insiste sur le caractère de fiscalité de la taxe d'abatage et qu'elle s'efforce de sauvegarder, à ce point de vue, les intérêts des communes, est contraire au principe de la liberté de l'industrie. En vertu de l'adage que les exceptions sont de droit étroit, il faut considérer cette défense dans son sens le plus restreint et admettre qu'un boucher peut faire abattre ses bestiaux où bon lui semble, pourvu que ce soit dans un abattoir communal ou dans un des lieux désignés par l'autorité. Cette solution a d'ailleurs été consacrée par une dépêche gouvernementale du 3 mai 1886 dans laquelle, M. Tirman faisait remarquer que la doctrine exposée dans la circulaire gouvernementale du 1er mars 1864, était en contradiction absolue avec la jurisprudence et qu'il y avait lieu, dès lors, de l'abandonner: « En
« effet, disait-il, il a été décidé que la défense d'abat-
« tre ailleurs qu'à l'abattoir communal *ne s'appli-*
« *que qu'aux animaux abattus sur le territoire de la*
« *commune,* ce qui doit s'entendre en ce sens que
« la mise en activité d'un abattoir entraîne la sup-
« pression des tueries particulières situtes dans la
« commune. Les bouchers restent donc libres d'abat-
« tre en dehors de ce territoire, et l'introduction dans
« la commune par quartiers ou comme viandes dé-
« pecées des animaux ainsi abattus, ne saurait être
« interdite par l'autorité municipale. »

Depuis divers arrêts et jugements sont venus confirmer cette jurisprudence (Cassation, 10 juillet 1890. Conseil d'Etat: avis des sections réunies des Finances et de l'Intérieur. 2 mai 1888. Jugement du tribunal de paix de Boufarik. 20 avril 1894).

Au surplus, il échet de faire remarquer que la

prohibition qui aurait pour objet d'empêcher un boucher, exerçant dans une commune où existe un abattoir, d'abattre ailleurs que dans cet abattoir, à l'exclusion de tous autres légalement établis, risquerait de créer un véritable monopole au profit de cet établissemnt et qu'elle pourrait devenir un droit protecteur favorisant les industriels de la commune au détriment des autres.

D'autres maires, pour éviter une diminution du produit des taxes d'abatage, crurent devoir prendre des arrêtés interdisant, d'une manière absolue, l'introduction et la mise en vente sur le territoire de leur commune des viandes provenant d'animaux abattus au dehors et marquées d'une estampille municipale. Une telle mesure était évidemment attentatoire à la liberté du commerce, ainsi que l'a reconnu la circulaire gouvernementale du 1er mars 1864. Les viandes doivent pouvoir circuler librement de commune à commune, sous réserve des mesures de vérification prises dans l'intérêt de la salubrité publique. En d'autres termes, du principe de la liberté du commerce de la boucherie découle la faculté pour tout marchand de se livrer au colportage de la viande abattue dans un abattoir quelconque ou un lieu autorisé. C'est par suite, avec raison, que divers arrêts de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat ont considéré comme illégaux ou devant être annulés pour excès de pouvoir les arrêtés municipaux interdisant expressément ou implicitement, par un ensemble de prescriptions édictées en dehors de toute préoccupation de salubrité publique, l'introduction des viandes foraines dans une commune (Cassation, 24 et 8 décembre 1865, 12 juin 1869, D. P. 1870. 1.46. —Conseil d'Etat 22 mai 1896, Carville; 24 mars 1899, Syndicat des bouchers de Bolbec; voir pour analogie

Conseil d'Etat 5 février 1892, Syndicat des agriculteurs du Loiret; 8 février 1901, Hennequin; 6 mars 1903, Rouault; 4 décembre 1903, Barthe).

Pouvait-on recourir à la taxation des viandes foraines à leur entrée en ville ou à l'étal? C'est le moyen dont usèrent certaines municipalités pour parer au péril qui menaçait l'équilibre budgétaire. Mais il est manifeste qu'aucune disposition des textes applicables à l'Algérie n'autorise les communes algériennes à percevoir sur les viandes abattues au dehors, une taxe représentative du droit d'abatage. L'illégalité d'une pareille taxe a été expressément reconnue par divers arrêts de la Cour de Cassation (12 juin 1869, Alger ; 25 juillet 1891, Perrégaux ; 15 décembre 1893, L'Alma) et par le Conseil d'Etat (Avis des sections réunies de l'Intérieur et des Finances, 2 mai 1888). La Cour des Comptes s'est prononcée dans le même sens. Elle a déclaré à propos de la vérification des comptes de gestion 1890-1891 concernant la commune de Dra-el-Mizan qu' « aucun texte n'autorise la perception de ces taxes. »

On peut enfin se demander s'il ne serait pas possible d'appliquer à ces viandes abattues à l'intérieur la taxe autorisée par les lois du 21 juillet 1881, art. 39 et 21 juin 1898, art. 63, sur la police sanitaire des animaux. Mais ces textes ne visent que les animaux vivants amenés dans les foires, marchés et abattoirs, et on ne saurait par une analogie, qui n'est pas admise en matière de taxe, étendre ces dispositions aux viandes mortes importées du dehors.

Il importe même d'ajouter qu'on ne saurait, sans violer le principe de la liberté de l'industrie, astreindre les bouchers patentés ayant boutique en ville et faisant d'une manière permanente le commerce de la viande, à apporter leur marchandise au marché (Cassation 29 mars 1856, Villemin; 1er juillet 1859,

Guérin; 18 août 1864, Mazarguil; 5 mars 1887, Merlat; 21 mai 1898, Revue générale d'administration, 1898,t. III, p. 303). La circulaire gouvernementale du 1er mars 1861 avait bien indiqué un moyen pour sauvegarder les intérêts des communes et pour égaliser les conditions de la concurrence entre le boucher sédentaire et le boucher forain. Ce moyen consistait à percevoir, sur la viande importée par les bouchers forains, un droit de place qui compenserait le droit d'abattoir en assignant à ces bouchers, sur les marchés de la ville, des emplacements pour l'étalage et le débit de leur denrée. Mais, à la réflexion, il apparaissait illusoire, puisque le commerce des viandes foraines était principalement pratiqué par des bouchers patentés et possédant, dans les communes intéressées, des établissements de vente régulièrement aménagés.

En définitive, les communes sont désarmées pour lutter efficacement contre les agissements des bouchers qui s'affranchissent de la taxe d'abatage par des moyens détournés.

Mais, dira-t-on, pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas mis à la disposition des Municipalités une arme capable de repousser les tentatives de ces industriels ou tout au moins de les rendre infructueuses ? Empressons-nous de répondre que le Gouvernement général s'est préoccupé de cette situation et la décade comprise entre 1895 et 1905 est marquée par toute une série d'efforts destinés à donner aux Maires un moyen légal de sauvegarder à ce point de vue, les intérêts financiers de leur commune. La première tentative eut lieu en 1895. A la suite d'une étude très approfondie de la question de la taxe d'abatage et du commerce de la boucherie en Algérie, le Conseil de Gouvernement a admis,

dans sa séance du 29 juin, le principe d'une taxe représentative du droit d'abattoir pour toutes les viandes de boucherie importées dans la commune et destinées à la consommation locale. A cet effet, il a élaboré un projet de décret stipulant:

1° Que les communes de l'Algérie sont autorisées à percevoir sur les viandes de boucherie, importées du dehors, quelle qu'en soit la provenance et destinées à la consommation locale, une taxe représentative du droit d'abattoir, tel qu'il est établi dans la Colonie au profit des caisses municipales ;

2° Que cette taxe sera calculée d'après le poids de la viande importée et ne pourra, en aucun cas, être supérieure aux droits d'abattoir de la commune où elles seront introduites.

Le rapport de M. le Conseiller de Gouvernement Esménard (séance du 29 juin 1894) précédent le dit projet de décret, démontre la nécessité de la mesure proposée. En raison de l'intérêt qu'il présente, nous en reproduisons le passage essentiel: « Plu-
« sieurs communes de l'Algérie et notamment les
« grandes villes se sont vues depuis quelques an-
« nées, surtout à la suite de leur extension consi-
« dérable et de l'augmentation rapide de leur popu-
« lation, dans l'obligation de donner à leurs recet-
« tes un accroissement correspondant; il a fallu
« subitement faire face à des charges déjà existan-
« tes, mais doublées et quelquefois quadruplées et
« à des dépenses nouvelles toutes destinées à assu-
« rer des services d'intérêt général, tels que ceux de
« la sécurité, de la salubrité, de l'alimentation en
« eau des bâtiments communaux et autres. Pareilles
« nécessités ne s'étant pas révélées dans les localités
« de moindre importance, la plupart des petites
« communes n'ont pas eu besoin d'augmenter sen-
« siblement leurs revenus et c'est cette différence

« de situation au point de vue des taxes d'abatage « entre deux communes voisines qui a donné nais- « sance aux abus commis par certains bouchers « vendant dans leurs magasins des viandes abattues « au dehors pour les soustraire à un tarif plus élevé. « C'est là une théorie que vous n'avez pas voulu « admettre avec raison (séance du 15 mai 1894), car « on ne pourrait équitablement soutenir que des « contribuables puissent arriver, grâce à de sem- « blables subtilités, à des ruses, ou même à des la- « cunes de la loi, à frustrer les communes de leurs « revenus, cependant régulièrement autorisés, au « point de compromettre leur avenir et les engage- « ments qu'elles ont dû contracter.

« Et tout d'abord, la prudence seule, ne prescrit- « elle pas, surtout ici, de soumettre ces viandes ainsi « importées du dehors, à une vérification sérieuse « dans l'intérêt de la salubrité dont les Municipalités « ont charge? Il suffit de quelques heures de siroco « pour altérer, corrompre même, une viande sortie « bonne d'un abattoir. Cette visite ne peut pas, en « équité tout au moins et quoi qu'on en dise, être « absolument gratuite; il en est tellement ainsi qu'un « projet de loi voté tout récemment par la Chambre « autorise les communes de la Métropole à perce- « voir une taxe pour frais de visite et de poinçon- « nage sur les viandes dites foraines.

« En second lieu, il a été établi dans cette même « séance du 15 mai, que les taxes d'abattoir ont, en « Algérie, un caractère fiscal qu'on ne saurait con- « tester. Ce caractère admis au profit des commu- « nes, quelle est celle des communes qui peut, qui « doit en bénéficier? Evidemment, l'esprit de la loi, « la simple raison même, à défaut de texte, veulent « que, comme pour toutes les autres taxes, ce soit « celle dans laquelle les opérations, les actes y don-

« nant lieu se sont accomplis et il ne serait pas juste « de soutenir que cet impôt de consommation pourra « être perçu dans une commune voisine au préju- « dice de celle dans laquelle la viande est vendue et « consommée. Il en est de même de la prétention « qu'ont les bouchers de choisir, pour ainsi dire, la « caisse municipale à laquelle il peut leur plaire de « se libérer de cette contribution et il ne peut raison- « nablement dépendre d'eux de se soumettre à cette « charge ou de l'éluder suivant qu'ils feront usage « d'un abattoir ou d'un autre; ils doivent payer la « taxe, que les bestiaux aient été abattus sur place « ou au dehors, et aucun texte, aucun règlement n'a « pu autoriser le contraire. »

Le Conseil d'Etat qui n'a pas toujours eu des questions algériennes une conception très exacte et qui se soucie peu des nécessités pratiques d'une affaire, ne s'est pas rangé à ces raisons convaincantes. Il a soulevé à l'encontre du projet de décret dont il s'agit des objections sérieuses et fait remarquer que la taxe proposée, qui ne représente pas, pour les viandes abattues hors de l'abattoir communal, le prix d'un service rendu, constitue un droit de consommation équivalent à une véritable taxe d'octroi; qu'à ce point de vue, on peut se demander si les communes algériennes, qui bénéficient déjà de l'octroi de mer, peuvent créer des taxes intérieures d'octroi; que, dans tous les cas, ces dernières taxes d'octroi ne pourraient être établies et perçues que conformément aux règles tracées par la loi municipale du 5 avril 1884, applicable à l'Algérie; qu'enfin les termes de l'arrêté réglementaire du 28 juillet 1842, établissant un droit sur les viandes abattues dans l'abattoir communal, ont paru s'opposer à ce que ce droit pût frapper les viandes abattues hors de l'abattoir.

En présence des objections soulevées au sein du

Conseil d'Etat, il fallut renoncer à faire trancher la question par voie de décret. D'où la nécessité de rechercher d'autres moyens pour conserver aux villes le bénéfice des droits d'abatage. On pensa qu'il serait peut-être possible, par exemple, d'insérer dans le projet de loi relatif à la réglementation des abattoirs dans la Métropole et devenu depuis la loi du 8 janvier 1905, une disposition spéciale pour l'Algérie, consacrant législativement la solution qui devait résulter de l'adoption des propositions du Gouvernement Général. C'est le moyen auquel on eut recours. Sur l'intervention du Gouvernement, M. Chavoix, rapporteur du projet de loi à la Chambre des Députés, déposa un rapport supplémentaire d'après lequel la proposition adoptée par la Chambre devait être complétée par un article 9 (plus tard article 7) reproduisant intégralement le texte du projet de décret qui avait été rejeté par le Conseil d'Etat (*Journal Officiel* du 19 mai 1897. — Compte rendu de la Chambre des Députés, séance du 18). Mais cette disposition, qui aurait mis un terme aux abus dont se plaignaient à juste titre les municipalités des grandes villes, n'a pas été maintenue dans le texte définitif adopté par le Parlement pour des raisons que nous essaierons d'indiquer plus loin.

Ainsi, par suite de l'obstruction peut-être injustifiée du Conseil d'Etat et de circonstances qui ont empêché le Parlement de se prononcer sur la question de la taxation des viandes foraines en Algérie, les municipalités de certaines villes de la Colonie sont dépourvues de moyens légaux susceptibles d'être opposés aux bouchers qui ont une tendance marquée à s'affranchir de la taxe d'abatage par les procédés détournés que nous avons décrits. Elles se trouvent impuissantes pour lutter contre un péril qui

menace de jeter la perturbation dans leur gestion financière.

Est-ce à dire cependant que les maires se trouvent complètement désarmés vis-à-vis de pratiques aussi abusives en même temps que préjudiciables aux caisses communales? Heureusement, il n'en est pas ainsi. Ces magistrats municipaux peuvent puiser, à cet effet, dans leurs pouvoirs de police, des moyens très étendus. Il leur appartient même, en vertu des dispositions du § 5 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures nécessaires pour assurer la salubrité des viandes mises en vente sur le territoire de leur commune. Ils peuvent prescrire que les viandes importées soient conduites sur le carreau et interdire, tant aux vendeurs qu'aux acheteurs, toute opération en dehors du marché (Cassation, 26 mars 1868, Reinier; 19 mars 1898, Faisol Amar; 27 janvier 1900, commune de Zemmorah; 4 janvier 1902); cette dernière obligation peut s'étendre même aux marchands forains qui loueraient un magasin en ville uniquement pour les jours de marché (Cassation, 5 février 1859, Guérin); ils peuvent, pour s'assurer que les viandes foraines portent la marque ou proviennent déjà d'un autre abattoir, en subordonner la vente à la visite et à l'estampille d'agents municipaux désignés à cet effet ou exiger (mesure très gênante pour les bouchers) qu'elles soient présentées à une heure déterminée à l'abattoir communal pour y être soumises au contrôle prescrit. Toutefois, ces vérifications ne sauraient donner lieu à la perception d'aucun droit : l'autorité municipale ne peut, en effet, établir aucune taxe pour l'exécution de ses règlements (Cassation, 22 février 1825, 19 avril 1875 et 25 juillet 1891. — Avis des sections réunies de l'Intérieur et des Finances du Conseil d'Etat du 2 mai 1888); d'autre part, ces

mesures, étant prises dans l'intérêt général, les frais qu'elles entraînent doivent rester à la charge du budget communal (Cassation, Chambre Criminelle, 6 mars et 21 août 1857 D. P. 1-180 — 22 juillet 1859 D. P. 1-428 — 12 mars 1896, Ville d'Oran — 13 novembre 1908).

Mais tous les moyens qui viennent d'être indiqués ne constituent que des palliatifs et sont inefficaces à l'égard des bouchers patentés et ayant boutique en ville, qui introduisent des viandes provenant d'animaux abattus au dehors. — Seul un texte spécial (décret ou loi) est à même d'empêcher le retour des agissements incriminés. Nous avons vu que les efforts faits dans ce sens par l'Administration algérienne en 1895 et les années suivantes n'ont pas abouti malgré les plus vives insistances. Au mois de juin 1900, une nouvelle tentative eut lieu et le Gouverneur général de l'Algérie adressa au Ministre de l'Intérieur des propositions par lesquelles il déclara se rallier au projet de décret élaboré en 1895 par le Conseil de Gouvernement. Mais le Ministre de l'Intérieur ne crut pas devoir adhérer à cette manière de voir, estimant inutile de soumettre de nouveau au Conseil d'Etat un projet qu'il avait déjà rejeté.

On pourrait essayer de faire sanctionner les mêmes dispositions par une loi. La tentative a déjà été faite sans succès, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, au moment de l'élaboration de la loi du 8 janvier 1905. Il paraissait, en effet, difficile d'admettre dans la loi en préparation, l'insertion d'une disposition spéciale à l'Algérie, qui serait en contradiction absolue avec le principe que cette loi devait proclamer. Mais, à l'heure actuelle, où une période de sept années s'est écoulée depuis le vote de la loi qui a

réglementé le commerce de la boucherie en France, il est permis de penser que nos législateurs se montreraient moins récalcitrants et accepteraient de doter l'Algérie de son règlement spécial. Ce n'est peut-être là qu'une illusion. La machine parlementaire est si lourde à mettre ne mouvement! Et puis, on peut se demander si, dominés par la manie d'assimilation, nos parlementaires consentiront à donner à l'Algérie, à propos de la même matière, une loi qui se différencie aussi catégoriquement de celle en vigueur dans la Métropole.

Reste la possibilité de demander l'application à la Colonie de celles des dispositions de la loi du 8 janvier 1905, qui autorisent les communes de la Métropole à percevoir, sur les viandes dites à la main ou foraines, une taxe de 0 fr. 01 au maximum par kilogramme de viande nette, pour frais de visite et de poinçonnage. Le problème ainsi posé paraît aisé à résoudre. Mais il n'apporterait qu'un palliatif là où un remède radical est indispensable. Les exemples suivants sont, à ce point de vue, des plus probants:

A Alger, il est perçu 8 centimes par kilog. de bœuf, 12 centimes par kilog. de porc, 19 centimes par kilog. d'agneau (1), alors que le maximum édicté par la loi du 8 janvier 1905 est de 2 centimes par kilog.

A Oran, où la plupart des taxes d'abatage sont payées par tête de bête vivante, les droits sont à peu près équivalents: 0 fr. 10 par kilog. de taureau, 0 fr. 08 par kilog. de vache, 0 fr. 20 par kilog. de bouc ou chèvre, 0 fr. 09 par kilog. de mouton, 0 fr. 19 par kilog d'agneau, 0 fr. 12 par kilog. de porc (2).

---

(1) A Alger, l'agneau est taxé à 1 fr. 75 par tête. Le poids moyen de ces animaux étant de 9 kilogs, le droit revient donc à 0 fr. 19 par kilog de viande abattue.

(2) Ces chiffres sont obtenus en divisant le tarif du droit par tête, par le poids moyen des animaux abattus.

La simple comparaison du taux des taxes d'abatage et du produit à provenir de la perception du droit de 0 fr. 01 par kilog de viande nette importée, établit que ce produit serait bien loin de représenter le rendement des dites taxes et que l'extension à l'Algérie de la disposition précitée de la loi du 8 janvier 1905 jetterait la perturbation générale dans les budgets communaux dont l'équilibre est déjà si difficile à obtenir.

Quoi qu'il soit et dans l'attente d'une solution législative, il est un autre moyen pour sauvegarder les intérêts des villes.

En vertu de l'art. 2 du D. du 13 janvier 1900, le tarif des droits d'abattoir est fixé, pour chaque commune du territoire civil, par des arrêtés préfectoraux. Les Préfets pourraient, par conséquent, dans l'intérêt bien entendu des budgets communaux, dont ils ont la surveillance et le règlement, fixer, pour les droits d'abatage, un tarif uniforme pour les diverses communes de leur département. Cette mesure a évidemment contre elle l'inconvénient de prélever, dans les petites localités, des taxes d'abatage, au-delà des vœux des municipalités et des nécessités de la situation financière. Mais il faut considérer que ces dernières restent maîtresses de la fixation du taux de la taxe des loyers qui constitue aussi l'une des principales sources des revenus communaux. Les municipalités pourront donc, si elles le jugent utiles, dans l'intérêt des contribuables, contrebalancer par un abaissement de la taxe sur les loyers, les conséquences des droits trop élevés d'abatage que les circonstances commandent de fixer à un taux uniforme pour toutes les communes.

⁂

La question des droits d'abatage en Algérie, si im-

portante pour les communes, méritait d'autant mieux de retenir notre attention, qu'elle était de nouveau mise récemment en discussion par M. Emile Chauvin, professeur agrégé à la Faculté de Droit d'Alger. Dans un article intitulé « *La Viande chère en Algérie* » et publié dans le journal *L'Echo d'Alger,* (n° 58, du 12 mai 1912) l'honorable professeur a soutenu que la loi du 8 janvier 1905 est applicable de plein droit à l'Algérie. Etant données l'autorité qui s'attache à la personnalité de M. Chauvin, la publicité accordée à sa thèse et les conséquences néfastes qui pourraient en résulter pour les budgets communaux, il nous paraît utile de l'analyser avec soin, afin de pouvoir en apprécier la valeur.

Pour éviter toute fausse interprétation, nous reproduisons in extenso la partie de l'article de presse, dans laquelle est exposée la manière de voir de M. Chauvin :

« ...La question est de savoir si, oui ou non, la loi française du 8 janvier 1905, qui édicte la limite maxima de 2 centimes par kilog. et autorise exceptionnellement une taxe de 1 centime et demi sur les viandes foraines est applicable ici ; — il s'agit de dire aussi si la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans l'intérêt des consommateurs, se refuse formellement à accepter des taxes d'abatage ayant un caractère fiscal, a une valeur en Algérie.

« Or, il est vrai que la loi du 8 janvier 1905 ne parle pas de l'Algérie. Mais que signifie ce silence ?

« Il est certain qu'une loi de ce genre est applicable de plein droit à l'Algérie si elle complète ou modifie une disposition déjà applicable.

« Examinons donc les dispositions applicables : c'est l'art. 133 de la loi de 1884 et le décret du 13 janvier 1900.

« Elles disent que les recettes du budget ordinaire

se composent du produit des taxes dont la perception est autorisée par les lois et les décrets, et que les droits d'abatage seront perçus par tête de bête vivante et fixés par arrêtés du préfet...

« D'autre part, le Conseil Supérieur du Gouvernement a, une première fois, interprété ces textes: Le 15 mai 1904, il a déclaré, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, que les taxes d'abatage *ne pouvaient jamais revêtir un caractère fiscal;* il a interdit, en conséquence, aux communes de frapper les viandes foraines d'une taxe de vérification. Contre cet avis, le Conseil Municipal d'Alger s'est révolté et, dans une séance mémorable du 1er février 1895, il a décidé de résister au Conseil Supérieur et au Gouvernement Général !

« Alors, le Gouvernement Général, conscient de l'antagonisme violent qui séparait les habitudes algériennes et la règle française, est intervenu auprès du Parlement qui préparait alors la future loi de 1905, et il a fait insérer dans le projet un article 7 qui autorisait exceptionnellement les communes algériennes à frapper les viandes foraines d'une taxe fiscale et, par suite, *à percevoir les taxes précédemment autorisées.* On essayait ainsi de donner satisfaction au Conseil municipal d'Alger et la question était nettement posée: Si l'art. 7 du projet avait été voté, le régime exceptionnel algérien aurait été régularisé et tout aurait été dit.

« Mais il arriva, au contraire, que, par lettre du 10 janvier 1900, le ministre de l'Intérieur a déclaré qu'il renonçait à l'article 7, et ce texte a, en conséquence, disparu du projet. (Rapport. Jules Baron, Doc. parl. J. O. 1902, p. 168, ann. n° 2991).

« Il s'ensuit que l'exception projetée ayant disparu, la règle reprend son empire et que la loi de 1905, modifiant et complétant le décret du 13 janvier 1900 en

ce qu'elle enferme dans un maximum le droit d'homologation des préfets, s'applique nécessairement à l'Algérie.

« Si un doute subsistait, il suffirait de remarquer ceci:

« La loi de 1905, dans son texte primitif, n'édictait une limitation que pour les taxes *perçues au poids*. Et elle ne pouvait pas, en effet, en prévoir d'autres, puisque la législation métropolitaine (décret de 1864) n'en prévoit pas d'autres. La loi de 1905 semblait donc inapplicable à l'Algérie, puisque le décret de 1900 y pose au contraire comme règle la taxation par tête. Or, une loi complémentaire du 8 avril 1910, interprétant la loi de 1905, a précisément spécifié qu'elle s'appliquerait aussi lorsque les taxes seraient fixées par tête, c'est-à-dire dans le cas unique et spécial à l'Algérie du décret de 1900.

« De sorte que les travaux préparatoires et le texte interprétatif de 1910 viennent, après le texte de la loi et les principes, démontrer surabondamment que la loi de 1905 est applicable à l'Algérie.

« Ainsi les perceptions actuelles au-dessus de maximum de 2 centimes sont certainement illégales et les consommateurs de viande d'Alger paient chaque année injustement 600,000 francs de trop à la Ville.

« Ceci est clair et les textes sont formels.

« Il est bon cependant de savoir que cette théorie juridique a été, en outre, formellement acceptée par M. le Préfet d'Alger: la chose se passait en 1908 et il s'agissait d'homologuer le tarif d'abatage proposé par la Municipalité d'Orléansville. Ce tarif était, bien entendu, supérieur au maximum de la loi de 1905, et M. le Préfet refusa l'homologation, motif pris de ce que la loi de 1905 modifiant et complétant le décret de 1900 s'y opposait.

« Il est vrai que le Gouvernement général, inquiet à juste titre des ressources des communes, adressa à la Préfecture un long mémoire expliquant que la loi de 1905 n'était pas applicable et que le Préfet s'inclina; mais il est intéressant de dire pourquoi le Gouvernement Général a cru à ce moment que la loi de 1905 ne s'appliquait pas.

« Il l'a cru — et il en est bien excusable — parce que, lors des travaux préparatoires de la loi de 1905, les rapporteurs à la Chambre ont eu des questions algériennes si peu de souci, que l'art. 7 du projet ci-dessus expliqué a été compris par le rapporteur comme signifiant *l'application de la loi à l'Algérie,* alors qu'il signifiait *exactement le contraire,* c'est-à-dire le maintien en Algérie d'un régime exceptionnel de *taxes fiscales.*

« Il ne semble pas que maintenant — et la lumière étant faite sur la véritable portée du rapport Jules Baron — le Gouvernement général puisse continuer à combattre la thèse équitable et juridique de la préfecture. »

Avant de discuter, au fond, la thèse de M. Chauvin, il convient de rectifier une erreur qu'il a commise. L'honorable professeur écrit : « Le Conseil « Supérieur de Gouvernement (c'est le *Conseil de* « *Gouvernement* qu'il aurait fallu dire) a une pre- « mière fois interprété ces textes: le 15 mai 1894, « il a déclaré, conformément à la jurisprudence du « Conseil d'Etat, que les taxes d'abatage *ne pou-* « *vaient jamais revêtir un caractère fiscal* ; il a « interdit, en conséquence, aux communes de frap- « per les viandes foraines d'un taux de vérifica- « tion. » En ce qui concerne le dernier point, il est exact que, dans sa séance du 15 mai 1894, le Conseil de Gouvernement a déclaré que les communes ne

sauraient interdire le colportage des viandes provenant d'un abattoir, ni frapper ces dernières à leur entrée sur leur territoire d'une taxe de vérification ou d'inspection. Mais, au sujet de la nature de la taxe d'abatage, cette assemblée *a dit précisément le contraire* de ce que pense M. Chauvin, comme le prouve l'extrait ci-après du procès-verbal officiel de la séance: « Le Conseil adopte sans observations les « conclusions du rapport établissant *que tous les « règlements en vigueur attribuent formellement à « la taxe perçue en Algérie le caractère fiscal qui lui « est absolument refusé en France.* »

Passant à l'argumentation juridique, nous rappellerons les principes admis par la doctrine (1) et la jurisprudence (2) au sujet des textes législatifs applicables à l'Algérie :

1° Toutes les lois françaises en vigueur au 22 juillet 1834 (3) sont devenues obligatoires en Algérie, sans disposition, promulgation ou publication spéciale;

2° Pour les lois postérieures au 22 juillet 1834, une sous-distinction s'impose:

A. — Sont applicables de plein droit, sans qu'il soit besoin d'une déclaration expresse du législateur, les lois modificatives ou abrogatives d'un texte déjà en vigueur en Algérie;

---

(1) Cf. Charpentier et Larcher. Traité de législation algérienne.

(2) Arrêt de la Cour d'Appel d'Alger; 11 décembre 1861, J. A. 1861, 60. Cassation, Chambre criminelle, 17 novembre 1865, J. A., 1865,50. Consulter également la note insérée à la page 6 du Code de l'Algérie par Estoublon et Lefébure.

(3) La date du 12 juillet 1834 est celle de l'ordonnance qui a réalisé l'annexion de l'Algérie à la France.

B. — Sont applicables les lois à propos desquelles le législateur a fait une déclaration expresse d'applicabilité et celles qui ont été déclarées exécutoires en Algérie par un décret du Président de la République.

Tous les textes relatifs au régime des abattoirs, tant en Algérie que dans la Métropole, sont postérieurs au 22 juillet 1834. Nous les rappellerons : pour l'Algérie: l'arrêté du 28 juillet 1842, le décret du 7 août 1856, l'article 133 de la loi du 5 avril 1884, le décret du 13 janvier 1900; — pour la France: le décret du 1er août 1864, la loi du 8 janvier 1905, l'article 65 de la loi de finances du 8 avril 1910.

La question est donc de savoir tout d'abord si, à défaut de disposition expresse d'applicabilité, la loi du 8 janvier 1905 a complété ou modifié une disposition applicable à l'Algérie. Contrairement à l'opinion de M. Chauvin, nous répondrons négativement. La loi du 8 janvier 1905 a été substituée, en effet, au décret du 1er août 1864, *dont aucune des dispositions n'était applicable à la Colonie.* Au surplus, et ainsi que nous l'avons indiqué, ce dernier texte affirme un principe — celui du *remboursement des frais de fonctionnement d'abattoir et d'amortissement des frais de construction* — nettement différent du *principe fiscal* qui est posé par l'arrêté du 23 juillet 1842 et le décret du 7 août 1856.

A l'appui de sa démonstration, M. Chauvin cite l'opinion exprimée par le Préfet d'Alger dans une lettre du 18 juillet 1908. Ce haut fonctionnaire prétendait que la loi de 1905, modifiant la loi du 5 avril 1884, était par ce seul fait applicable à l'Algérie. En effet, disait-il en substance, la loi municipale a été déclarée, dans son article 164, exécutoire en Algérie sous certaines réserves énumérées dans le corps de cet article. Or, parmi ces réserves, ne figurent pas les taxes d'abatage. C'est donc que le législateur a mani-

festé nettement son intention de soumettre, au point de vue des taxes d'abatage, l'Algérie à la même législation que la France.

L'argument est spécieux. Loin d'avoir été abrogée par la loi du 5 avril 1884, la législation spéciale à l'Algérie a été au contraire, consacrée par elle, ainsi que l'a justement fait remarquer le Gouverneur général dans une dépêche du 30 juillet 1908. En incorporant au budget des communes algériennes, toutes les recettes dont la perception est dûment autorisée par les lois et décrets, la loi municipale, dans son article 133, § 14, a implicitement reconnu et renforcé la légalité des taxes perçues en vertu de l'arrêté du 22 juillet 1842 et du décret du 7 août 1856.

Il échet de constater d'ailleurs que l'avis des Préfets n'ont pas l'autorité doctrinale reconnue aux instructions et circulaires du Gouverneur général et que, par lettre du 17 août 1908, le Préfet d'Alger a reconnu spontanément « que le régime des abattoirs, par-
« ticulier à l'Algérie, n'a nullement été modifié par
« la loi du 8 janvier 1905, non applicable à la Colo-
« nie. »

On peut donc conclure sans hésitation, d'après les principes rappelés plus haut, que la loi du 8 janvier 1905, ne modifiant pas un texte *existant,* est par cela même non applicable à l'Algérie.

L'examen des travaux préparatoires ne fait que confirmer, avec plus de force encore, notre opinion. On y voit le souci constant du législateur soit de ne pas étendre à l'Algérie les dispositions du projet de loi, voté définitivement en 1905, soit d'insérer dans ce même projet une disposition spéciale maintenant et consacrant le régime particulier en vigueur dans la Colonie. Signalons, en premier lieu, le passage ci-après de la Commission d'initiative par-

lementaire de la Chambre des Députés, chargée d'examiner, en 1893, la proposition de loi dont il s'agit: « Un de nos collègues avait soulevé la question de « savoir si cette loi devait être appliquée en Algérie; « mais, après examen, votre commission a pensé « *qu'il valait mieux en limiter l'application à la* « *Métropole.* Il existe en la matière, en effet, un « arrêté du 14 juillet 1863 qui donne à l'Algérie des « garanties dont nous sommes loin de jouir en « France actuellement ». — Dans son rapport présenté au nom de la Commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi, M. Brunet, s'exprime ainsi: « La proposition de loi dont il s'agit, qui émane de « l'initiative parlementaire, *ne serait applicable qu'à* « *la Métropole.* Un arrêté du Gouverneur général du « 14 juillet 1863 donne à l'Algérie des garanties suf- « fisantes. » (Sénat. Session de 1894. Doc. parl. p. 320). — Le rapport de M. le député Chavoix (J. O. 19 mai 1897. Chambre des Députés. Séance du 18) fait paraître, d'autre part, le souci de consacrer légalement le caractère fiscal reconnu à la taxe d'abatage en Algérie. Ce rapport est suivi du texte législatif soumis aux délibérations de la Chambre. L'article 9 du projet de loi est ainsi conçu: « Les communes de « l'Algérie sont autorisées à percevoir sur les vian- « des de boucherie importées du dehors, destinées à « la consommation locale, quelle que soit leur pro- « venance *une taxe représentative du droit d'abat-* « *toir,* tel qu'il est établi dans la Colonie, au profit « des caisses municipales.

« Cette taxe sera calculée d'après le poids des « viandes importées et ne pourra, en aucun cas, être « supérieure au droit d'abattoir de la commune où « elles sont introduites. » — Enfin, M. J. Baron, auteur du dernier rapport qui a précédé le vote de la loi à la Chambre des Députés, s'est exprimé ainsi:

« Votre Commission, ayant prié M. le Ministre de « l'Intérieur de lui faire connaître si les motifs pour « l'insertion de cette disposition spéciale (1) subsis- « taient toujours, a été informée, par lettre du 10 « janvier 1900 de M. le Président du Conseil, *qu'il « ne lui paraissait pas qu'il y avait lieu à l'applica- « tion de la loi projetée à l'Algérie. Votre commission « a adopté cet avis.* » (Doc. parlem. Chambre, session ordinaire, 2e séance du 13 janvier 1902, p. 169). M. Chauvin a interprété ce passage comme signifiant l'*application de la loi à l'Algérie.* Nous ne savons comment le distingué professeur a construit cette déduction, puisque les termes du rapport, précis et formels, disent exactement le contraire. En réalité, il n'est pas douteux que, par suite d'une rédaction défectueuse, le passage précité du rapport de M. Baron reflète inexactement la pensée de la dépêche ministérielle. Nous n'avons pu, à notre grand regret, connaître le texte exact de ce document. Mais, à la réflexion, on peut découvrir des motifs qui ont inspiré la décision du ministre. Le Gouvernement avait hâte de faire aboutir la loi sur le régime des abattoirs, laquelle était en chantier depuis le 29 juin 1893. Or, il était fortement à présumer que l'insertion de dispositions spéciales, au bénéfice des communes algériennes, dans le projet de loi soumis aux délibérations du Parlement, donnerait lieu à des objections sérieuses et risquerait de retarder indéfiniment le débat, à cause de la différence essentielle qui distingue le caractère des droits perçus en Algérie. Il était difficile d'admettre dans la loi en préparation une exception en contradiction absolue avec le principe qu'on entendait proclamer à nouveau.

(1) Il s'agit vraisemblablement de la disposition contenue dans l'article 9 du projet de loi.

Une préoccupation d'un autre ordre a peut-être aussi guidé le Ministre de l'Intérieur, lorsqu'il s'est prononcé contre l'application de la loi à l'Algérie. Averti des répercussions fâcheuses qui en seraient résultées pour les communes algériennes, il n'a sans doute pas voulu compromettre leur situation financière déjà précaire.

Notre conclusion, contrairement à la thèse de M. Chauvin, est donc la suivante: la perception des taxes d'abatage, établie conformément aux dispositions du décret du 13 janvier 1900 et d'après les mêmes principes que ceux posés dans l'arrêté du 28 juillet 1842, les décrets des 7 août 1856, 14 juillet 1863 et consacrés par la loi du 5 avril 1884, article 133, § 14, *est rigoureusement légale.*

En réalité, M. Chauvin, professeur d'économie politique, s'est laissé, de bonne foi, hypnotiser par le côté économique de la question. Examinant l'intéressant problème de la vie chère, il a pensé que l'élévation du prix de la viande en Algérie était due aux tarifs des droits d'abatage perçus par les municipalités sur cette denrée. Dès lors, il n'a eu qu'un but : celui de courir sus à la fiscalité des droits d'abattoir en Algérie pour en démontrer l'illégalité et leur substituer les maxima de un et deux centimes par kilogramme prévus par la loi du 8 janvier 1905. Mais, si séduisante que soit la thèse de l'éminent professeur, elle ne nous a pas convaincu. Et nous regrettons ainsi de le contrarier dans l'exercice de son apostolat qui consiste à améliorer la condition des classes laborieuses. A ce dernier point de vue, certes, nous applaudissons à ses efforts et sommes entièrement d'accord avec lui: le prix élevé de la viande est un mal économique parce qu'il empêche la population pauvre de recourir à un aliment aussi utile. Mais à

quoi attribuer cette élévation de prix? Aux tarifs exagérés des taxes d'abatage? Nous ne le croyons pas. L'augmentatoin du prix des denrées de consommation est due à toute une série de causes plus ou moins complexes, qui ont une répercussion mondiale et dont la détermination dépasserait le cadre de notre étude. Il n'est pas douteux que l'extension des voies de communication, la facilité, la rapidité et le coût peu élevé des transports ainsi que les relations commerciales intenses contribuent peu à peu à faire établir pour les denrées un prix mondial, présentant des écarts assez faibles, sous des latitudes différentes. L'Algérie ne saurait échapper à la loi commune. Sans doute, d'autres causes spéciales peuvent expliquer le renchérissement de la viande en Algérie, telles que la diminution du cheptel algérien dû aux maladies, aux mauvais soins, à l'imprévoyance des indigènes qui font argent de tout, et surtout à l'exportation toujours croissante des ovins et bovins. Mais le mal ne provient certainement pas du caractère fiscal des taxes d'abatage. L'examen des mercuriales prouve que le prix de la viande en Algérie a été toujours sensiblement inférieur au cours du marché en France, où, pourtant, les taxes d'abatage sont très peu élevées.

Pour toutes ces raïsons, nous ne croyons pas que le rabaissement des tarifs des droits d'abattoir entraînerait la diminution du prix de la viande en Algérie. Les réformes des impôts de consommation, principalement la détaxe des sucres, ont démontré clairement que ces mesures ne profitent pas aux consommateurs ou bien ne leur profitent que durant une période très courte. Les cours anciens se rétablissent assez vite et, en définitive, c'est l'intermédiaire, c'est-à-dire le commerçant qui bénéficie du nouveau régime. Dans ces conditions, est-il sage de priver les

communes de ressources indispensables pour le seul profit des bouchers? Est-il prudent de diminuer les recettes des communes alors qu'elles sont en pleine voie d'évolution et que les municipalités se trouvent aux prises avec des difficultés budgétaires de toutes sortes? Nous pensons que non. C'est pourquoi, la thèse de M. Chauvin n'aboutirait à aucun résultat pratique appréciable et nous sommes persuadé qu'il n'aura aucun regret à l'abandonner.

Ajoutons d'ailleurs que l'Administration s'est toujours préoccupé du côté économique de la question, mis en relief par M. Chauvin. Les Préfets, lors de l'homologation des tarifs adoptés par les municipalités, ne manquent pas de s'inspirer des recommandations de la circulaire gouvernementale du 1er mars 1864, en les conciliant, cependant, autant que possible, avec les nécessités financières des communes.

Voici le texte du passage de cette circulaire, auquel nous faisons allusion: « Monsieur le Préfet, il y a « dans cette question un autre intérêt dont je n'ai « pas encore parlé et qui mérite aussi, au plus haut « degré, la sollicitude de l'Administration: *c'est l'in-* « *térêt du consommateur.* Il serait grandement à dé- « sirer que la viande puisse entrer de plus en plus « dans l'alimentation de toutes les classes de la popu- « lation, et ce n'est que par le bon marché que ce « résultat peut être obtenu. Il serait fâcheux qu'on « pût accuser la fiscalité des communes d'être un « obstacle au bon marché de la viande, en grevant « cette denrée de droits susceptibles d'en élever le « prix, d'une manière assez sensible, pour contri- « buer à la rendre accessible à la bourse du pauvre. « Il faut, au contraire que les tarifs qui grèvent les « denrées alimentaires de première nécessité, et la « viande de boucherie en est une, soient établis avec « une modération qui en rende l'effet en quelque

« sorte imperceptible pour le consommateur; et « quand on parle de consommateur, en pareil cas, « *c'est toujours le plus pauvre qu'il faut avoir en* « *vue.* »

Cette circulaire montre que les pouvoirs publics sont loin de se désintéresser des conséquences diverses qui peuvent résulter de la fixation des tarifs des droits d'abattoir. Malheureusement, il faut le reconnaître, les instructions les plus éloquentes, les circulaires les mieux rédigées n'ont pas la puissance magique de remédier à un état de choses inhérent à notre organisme social.

DEUXIÈME PARTIE

SITUATION FINANCIÈRE

des Communes Algériennes

CHAPITRE 1er

SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

de 1901 à 1910

Avant d'étudier la situation financière des communes de l'Algérie, telle qu'elle résulte des chiffres, il nous paraît utile d'exposer quelques considérations générales sur la méthode de travail à suivre. Les documents à consulter à cet effet sont nombreux et variés: statistique financière d'après les budgets primitifs, statistique financière d'après les comptes, budgets primitifs et budgets supplémentaires, comptes adminisuratifs des maires, comptes de gestion des receveurs municipaux, etc.... Mais toutes ces publications ne donnent pas, au même titre, une physionomie exacte et réelle de l'état des finances municipales. C'est pourquoi il importe d'opérer une sélection rigoureuse si l'on veut éviter des appréciations inexactes et susceptibles de rendre vaines les déductions les plus logiques.

Le Ministère de l'Intérieur publie chaque année une brochure assez volumineuse intitulée: « *Statistique Financière des communes de France et d'Algérie* ». Ce travail, composé d'une manière rationnelle, est établi avec un grand soin. Les chiffres qu'il contient sont d'une exactitude aussi rigoureuse que possible. Ils ne peuvent servir cependant à une étude précise de la situation financière des communes. Cette statistique est, en effet, établie d'après les budgets primitifs. Or, pour cette raison, la sincérité des chiffres est douteuse, voire même suspecte. Tous ceux qui se sont occupés des questions d'administration communale savent que les maires ont recours à des expédients de toutes sortes pour équilibrer leur budget. Toujours, ces derniers présentent un excédent de recettes parfois considérable, alors qu'en réalité, cet excédent est souvent fictif, à moins qu'il ne masque un déficit. Il serait difficile d'énumérer tous les subterfuges employés. Nous nous bornerons à indiquer les plus courants. En général, les municipalités n'inscrivent pas les crédits suffisants soit au budget primitif, soit au budget supplémentaire et rejettent sur les exercices à venir une partie des dépenses de l'exercice courant. Presque toujours, elles mentionnent parmi les prévisions de recettes l'intégralité des restes à recouvrer, alors qu'une importante portion finit inéluctablement par passer en cotes irrecouvrables: on a ainsi des dépenses gagées avec des recettes fictives. Par contre, les restes à payer n'apparaissent qu'en partie, alors que l'arriéré existant est parfois considérable. Ou bien, on a recours au procédé commode de la majoration des recettes et de la compression des dépenses dans des proportions exagérées. Il est évident, dans ces conditions, qu'une statistique établie sur des bases aussi imprécises ne peut fournir que des ap-

proximations, sources d'erreurs fréquentes. Aussi ne doit-on la consulter qu'avec la plus grande circonspection.

En vérité, la situation financière des communes ne peut être établie, en fin d'exercice, que d'après les pièces comptables des receveurs, résumées dans les comptes de gestion et le bordereau détaillé.

Le compte administratif rendu par le Maire, nécessairement conforme au compte de gestion, s'y ajoute.

C'est au moyen de ces documents précis et vérifiés qu'est établie la « *Statistique financière des Communes de l'Algérie* », publiée par le Gouvernement général de l'Algérie. Les renseignements qu'elle contient sont suffisants pour permettre de définir exactement la situation réelle des finances communales et d'aboutir à des conclusoins nettes. Nous ne disons pas « très exactement » et à dessein; car, même en laissant de côté l'hypothèse de comptabilités occultes, de recettes et de dépenses ne figurant pas dans les écritures des receveurs, la situation absolument *réelle* des communes, en ce qui concerne les engagements de dépenses, n'est pas toujours rigoureusement connue en fin d'exercice. En effet, comme restes à payer ne figurent que les dépenses engagées et effectuées ainsi que celles demeurant à solder, pour lesquelles des crédits ont été ouverts aux budgets ordinaire, extraordinaire ou supplémentaire, ou par des autorisations spéciales. Les restes à payer, qui n'ont donné lieu à aucun vote de crédits correspondants ou qui ont été l'objet d'inscriptions budgétaires insuffisantes, n'apparaîtront qu'au budget supplémentaire de l'exercice suivant ou deux et quelquefois même trois ans après.

La raison en est simple: un Maire peut avoir par devers lui — avec ou sans l'approbation de son Conseil municipal — tout un passif d'engagements com-

munaux réalisés par la livraison de marchandises ou l'exécution de travaux, mais pour lesquels il n'existe pas de crédits et dont aucune trace n'est visible ni dans les documents budgétaires, ni dans les écritures comptables. Ces restes à payer, parfois soupçonnés, n'apparaissent officiellement pour être régularisés que lorsque les circonstances y obligent, soit par suite de réclamation de créanciers, soit à cause d'incidents extérieurs.

Les indications qui précèdent démontrent combien il est difficile de définir, pour l'ensemble des communes, leur situation financière, d'une manière mathématique. Pour arriver à ce résultat, il faudrait faire, pour chaque commune, une incursion très approfondie sur toute une série d'exercices consécutifs, examiner très attentivement toutes les opérations accomplies depuis plusieurs années, se livrer à des investigations minutieuses et contrôler un à un tous les actes pouvant engager à quelque titre que ce soit les finances municipales. Une telle œuvre, il faut en convenir, est presque irréalisable.

C'est sous le bénéfice de ces observations, que nous nous sommes efforcé d'établir la situation financière des communes de l'Algérie. Les chiffres qui seront cités sont extraits de la « *Statistique financière des Communes de l'Algérie* », publiée par le Gouvernement général. Ils permettront de donner un aspect très suffisant de l'état des finances communales. D'ailleurs, pour obvier aux quelques lacunes qui pourraient provenir des causes développées ci-dessus, notre étude porte sur les exercices 1901 à 1910 inclus. Les circonstances exceptionnelles et sans caractère durable qui modifient parfois la situation d'un exercice n'auront plus ainsi qu'un effet atténué.

Dans un but de clarté, nous examinerons, en ne les accompagnant que de commentaires très brefs : 1° les recettes; 2° les dépenses; 3° la situation des fonds libres et des restes à recouvrer et à payer; 4° la dette. 5° les centimes additionnels. Nous essaierons de dégager les conclusions qui pourront être déduites de la comparaison des chiffres.

Recettes

Le total des recettes communales (1) était en 1911 :

pour les communes du département d'Alger, de.....	14.122.240 fr.
pour les communes du département d'Oran, de.....	9.626.517 fr.
pour les communes du département de Constantine, de.....	13.029.820 fr.
Ensemble.....	36.778.577 fr.

Il s'est élevé, en 1910 :

pour les communes du département d'Alger, à.....	19.686.576 fr.
pour les communes du département d'Oran, à.....	14.568.759 fr.
pour les communes du département de Constantine, à.....	17.256.961 fr.
pour les Territoires du Sud (2), à.	2.058.006 fr.
Ensemble.....	53.570.302 fr.

(1) Statistique financière de l'Algérie pour les années 1901 et 1910.

(2) Les Territoires du Sud ont été créés par la Loi du 24 décembre 1902 et constitués au moyen de prélèvements effectués sur les territoires de commandement.

Le rapprochement des résultats de 1901 et de 1910 fait ressortir, en faveur de cette dernière année, une augmentation de recettes de..... 16.791.725 fr. qui se décompose ainsi :

Augmentations :

Le produit des *centimes additionnels à l'impôt arabe* présente un accroissement de 16.468 fr. Cette ressource qui intéresse exclusivement les budgets des communes mixtes et indigènes n'est pas susceptible d'être augmentée au gré des assemblées municipales, le nombre des centimes étant annuellement fixé au maximum prévu par la loi (12).

Le produit des *centimes additionnels aux autres impôts* (contribution foncière sur la propriété bâtie, contribution des patentes) est en augmentation de..... 375.970 fr. Cette progression est due à la fois au développement de la matière imposable et au relèvement du nombre des centimes additionnels votés par les assemblées communales.

La part attribuée aux communes sur le principal des patentes s'est accrue de..... 160.290 fr.

Le rendement des *taxes locatives* a augmenté de..... 884.343 fr. par suite du développement pris par les grandes villes (les communes d'Alger, d'Oran et de Constantine entrent dans cette augmenta-

tion pour 629,790 francs) et aussi de l'élévation du taux de la taxe dans un certain nombre de localités.

Pour les *taxes spéciales* (balayage, portefaix, visites sanitaires) l'accroissement est de..... 320.542 fr.
Il convient de noter que le produit de la plupart de ces taxes vient en atténuation de dépenses dont la progression est au moins aussi rapide.

La *taxe des chiens* est en augmentation de..... 60.998 fr.
résultant notamment du relèvement du tarif, dans certaines communes, lors des révisions triennales.

Le produit des *prestations vicinales et rurales,* qui a une affectation spéciale, s'est accru de..... 2.888.388 fr.

Au titre des *droits divers* (droits de place, de marchés, de stationnement, de poids public, d'abatage, de voirie, etc...) l'augmentation s'élève à..... 1.673.628 fr.
Une portion doit en être attribuée aux modifications de tarifs, mais la majeure partie provient du développement général du pays (accroissement de la population, activité des affaires).

La part revenant aux communes dans le produit de l'*octroi de mer* s'est accru de..... 1.707.954 fr.

Cette augmentation est une de celles qui ont le plus profité aux budgets communaux. Elle est imputable tout entière à l'accroissement de l'importation et de la fabrication des produits portés au tarif.

Pour les *revenus des propriétés* (revenus divers, loyers et fermages, concessions d'eau, concessions dans les cimetières, fourrière publique, etc...) on note une augmentation de..... 2.777.428 fr.
dans laquelle la ville d'Alger entre pour 786,474 francs; cet accroissement provient en partie de l'attribution aux communes du monopole des pompes funèbres (loi du 28 décembre 1904), et, en outre, pour la commune d'Alger, de l'incorporation au budget, de recettes présentant un caractère exceptionnel et ayant leur contre-partie en dépenses.

Les *recettes diverses* (permis de chasse; actes de l'état-civil; intérêts de fonds placés et de prêts différés; vente d'objets mobiliers; droits sur les spectacles, bals, concerts, fêtes, etc...) sont en progression de..... 999.435 fr.
portant principalement sur Alger (179,891 fr.); Blida (262,885 fr.) et Boufarik (39,723 fr.).

Le montant des *subventions de l'Etat et des départements* est passé

de 1,238,560 fr. à 4,809,012 fr., soit en plus..... 3.570.452 fr.
Cette différence porte principalement sur les subventions de l'Etat, pour les constructions scolaires, les dépenses d'hospitalisation, etc...

Les ressources provenant des *emprunts* qui avaient été, en 1901, de 843,079 francs, ont atteint, en 1910, 2,248,517 francs, soit en plus dont 368,000 francs pour la commune de Constantine. 1.405.438 fr.

Enfin, les *remboursements d'avances* ont, en 1910, dépassé de... le produit réalisé à ce titre en 1901. 181.388 fr.

Diminutions:

Deux produits seulement sont en diminution:

Amendes de police, amendes arabes, d'indigénat, etc., dont la diminution, qui est de..... 34.406 fr.
porte surtout sur les communes mixtes;

Les recettes accidentelles, qui sont inférieures de..... 195.841 fr.
à celles constatées en 1901.

La balance des augmentations et des diminutions donne en définitive un accroissement de recettes de.. 16.791.725 fr.
chiffre égal à celui précédemment indiqué.

Des explications fournies, il résulte que la part de cette augmentation imputable au développement de

la matière imposable, de la richesse générale du pays, est relativement peu importante, surtout si l'on ne retient que les produits sans affectation spéciale, constituant les ressources utiles des budgets communaux. Elle ne comprend, en effet, qu'une portion de l'augmentation constatée pour les centimes additionnels, pour les taxes locatives, pour les taxes spéciales, pour la taxe des chiens, pour les droits divers et les revenus des propriétés, et la totalité des attributions sur les patentes et sur l'octroi de mer.

Il faut déduire du chiffre global de l'augmentation, en dehors de la portion due à des relèvements de tarifs ou d'impôts (produit des centimes additionnels, taxes locatives, taxe des chiens, droits divers), en dehors aussi des accroissements de recettes qui ont leur contre-partie en dépenses (taxes spéciales, prestations, droits divers, biens communaux, remboursements d'avances), tout ce qui ne constitue pas pour les budgets communaux des ressources normales et permanentes, comme la plupart des recettes diverses, les recettes accidentelles, les subventions, les emprunts.

Ainsi comprise, l'augmentation de recettes dont les Assemblées municipales ont pu avoir la libre disposition peut être évaluée approximativement à 3 millions, pour la décade comprise entre 1901 et 1910.

Dépenses

Le total des dépenses communales était en 1901 :

Pour les communes du département d'Alger, de.....	14.434.518 fr.
Pour les communes du département d'Oran, de.....	9.616.845 fr.
Pour les communes du département de Constantine, de.....	12.550.091 fr.
Ensemble.....	36.601.094 fr.

Il s'est élevé en 1910:

Pour les communes du département d'Alger, à.....	19.502.422 fr.
Pour les communes du département d'Oran, à.....	14.162.381 fr.
Pour les communes du département de Constantine, à.....	17.213.868 fr.
Pour les communes des Territoires du Sud, à.....	2.012.030 fr.
Ensemble.....	52.890.701 fr.

Du rapprochement des chiffres afférents à 1901 et à 1910, il ressort, pour cette dernière année, une augmentation de dépenses de. 16.289.607 fr. se décomposant ainsi :

Augmentations:

Les frais d'administration générale (personnel, matériel, pensions) se sont accrus de..... 447.581 fr.

Les frais de *gestion financière* présentent un accroissement de.. 23.113 fr. qui aurait été plus important si on n'avait pas apporté des modifications au mode de rémunération des comptables.

Les *annuités d'emprunts* et remboursements de dettes ont augmenté de..... 1.153.483 fr. par suite de la réalisation de divers emprunts (voir plus loin l'état de la dette).

Pour les dépenses de *sécurité* (po-

lice, incendie, éclairage) l'augmentation atteint ..... 1.267.599 fr.
Elle porte surtout sur les dépenses de police (521,428 fr.) particulièredans les grandes villes (Alger 170,931 fr.; Oran 83,032 fr.; Constantine 7,947 fr.).

Les dépenses de *salubrité* (eaux, cimetières, nettoiement, dispensaires présentent un accroissement de 1.732.061 fr.
dû pour la majeure partie à des dépenses exceptionnelles faites en 1909 par la commune de Constantine (emploi des fonds de l'emprunt de 1,265,000 francs contracté en 1908 pour la conduite de Fesguia).

Au titre de *l'hygiène,* l'augmentation de dépenses s'élève à..... 130.631 fr.
Elle provient de la mise en application de la nouvelle législation relative à la protection de la santé publique (loi du 15 février 1902 rendue applicable en Algérie par le décret du 5 août 1908), et aussi de dépenses exceptionnelles effectuées par la commune de Bône (Construction d'un réseau d'égouts au moyen de fonds d'emprunt).

Les charges de l'*assistance publique* se sont accrues de..... 1.473.819 fr.
Une notable portion de cet accroissement se réfère à l'assistance à domicile (secours, soins médicaux, etc). le surplus ayant trait aux frais d'hospitalisation qui obèrent si

lourdement les budgets communaux que le budget spécial a dû leur venir en aide, en leur allouant des subventions et en prenant à son compte les dépenses de personnel des établissements hospitaliers (Voir dépenses d'assistance, chapitre III, § 3).

Les dépenses de *l'instruction publique* ont augmenté de..... 2.225.809 fr.
Les communes se sont, en effet, trouvées dans l'obligation d'ouvrir un nombre considérable de classes nouvelles, tant pour l'enseignement européen, — par suite de la fermeture des écoles congréganistes et en raison de l'accroissement de la population, — que pour l'enseignement indigène, en vue de la réalisation du programme de création de 600 classes auxiliaires. La colonie accorde de larges subventions pour la construction, mais une partie de la dépense demeure néanmoins à la charge du budget communal à qui incombent ensuite des frais annuels assez élevés.

Les dépenses des *beaux-arts* ont été augmentées de..... 132.552 fr.

Pour la *justice,* l'accroissement a été de ..... 26.195 fr.

En ce qui concerne *l'agriculture,* on observe une majoration de.... 34.396 fr.
intéressant notamment les communes des territoires militaires (terri-

toires de commandement et territoires du Sud).

Pour les *biens communaux* les dépenses ont été relevées de..... 878.652 fr.

Il s'agit là de dépenses essentiellement variables dont quelques-unes sont couvertes par des ressources spéciales.

Il en est de même des dépenses de *voirie et travaux publics* qui ont augmenté de ..... 5.259.394 fr.

Les frais afférents aux *services communaux* (halles, marchés, abattoirs, etc..) présentent une augmentation de..... 80.103 fr.
affectant surtout la ville d'Alger.

Une augmentation de..... 84.537 fr.
apparaît pour les *subventions* au service des Postes et à diverses sociétés.

A noter enfin une augmentation
de ..... 1.957 fr.
sur les *fêtes publiques* et de..... 501.570 fr.
sur les *dépenses diverses.*

Diminution :

La seule dépense ayant subi une diminution est celle afférente aux cultes; cette diminution qui est de. 165.635 fr.
est la conséquence de l'application à l'Algérie de la loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

La balance des augmentations et des diminutions ci-dessus détail-

lées donne, en définitive, un accroissement de dépenses de..... 16.289.607 fr. chiffre précédemment indiqué.

Les tableaux de la statistique ne comportant pas de distinction entre les dépenses ordinaires ou permanentes, et les dépenses extraordinaires ou exceptionnelles, il n'est pas possible de dégager le chiffre des augmentations de dépenses normales auxquelles les budgets communaux ont eu à faire face au moyen de leurs ressources générales.

Il a été cependant possible de noter, dans les explications fournies à propos de chaque catégorie de dépenses, une aggravation notable des charges du fait des annuités d'emprunt, des dépenses de sécurité, d'assistance, d'instruction publique. Il en résulte donc que la situation financière des communes s'est — pour certaines tout au moins — aggravée et que, d'une manière générale, elle ne s'est pas améliorée. Nous aurons à en rechercher la cause.

Situation des fonds libres

Après avoir fait ressortir pour chaque commune l'excédent de recettes qui apparaît au compte de l'exercice, la statistique financière donne la décomposition de cet excédent en fonds réservés et en fonds libres.

La comparaison des fonds libres de 1903 (1) et de 1910 donnera le boni définitif des huit exercices compris dans cette période.

Ces fonds disponibles s'élevaient, en 1903:

Pour les communes du départe-

(1) La statistique financière ne donne cette décomposition qu'à partir de l'année 1903.

ment d'Alger, à.....	2.202.160 fr.
Pour les communes du département d'Oran, à.....	2.863.783 fr.
Pour les communes du département de Constantine, à.....	2.553.060 fr.
Ensemble.....	7.619.003 fr.

Ils ont atteint à la clôture de l'exercice 1910:

Pour les communes du département d'Alger.....	2.626.235 fr.
Pour les communes du département d'Oran.....	3.656.225 fr.
Pour les communes du département de Constantine.....	2.105.674 fr.
Pour les communes des Territoires du Sud.....	147.385 fr.
Ensemble.....	8.535.519 fr.
L'augmentaion probable est donc de	916.516 fr.

Il convient tout d'abord d'observer que dans le département de Constantine, même en ajoutant aux chiffres de 1910 les fonds libres des communes des territoires du Sud, autrefois comprises dans cette circonscription administrative, les disponibilités ont diminué.

Pour le département d'Oran, l'accroissement des fonds libres est assez important. Mais il faut tenir compte qu'il a fallu 8 ans pour le réaliser.

L'augmentation est également appréciable dans le département d'Alger. Mais il y a lieu de considérer que la ville d'Alger dont la situation se présentait en

1904 en déficit, — l'équilibre n'ayant pu être obtenu qu'en consacrant aux dépenses générales 330,180 francs provenant des fonds libres — était, en fin d'exercice 1910, en possession d'une disponibilité de 962,070 francs.

Ce changement profond concernant cette dernière ville n'est pas dû seulement à une meilleure gestion des affaires communales; il doit aussi être attribué à la mesure prise en 1906, pour éteindre le déficit des deux communes d'Alger et de Mustapha réunies en une seule par le décret du 10 avril 1904 : une décision ministérielle du 10 mars 1906, a, en effet, autorisé le prélèvement de 589,357 fr. 80, montant du déficit du budget supplémentaire de 1905, sur les ressources spéciales provenant de l'aliénation des terrains des fortifications; enfin, il faut observer que jusqu'à ces derniers temps, la ville d'Alger a disposé de ces ressources spéciales pour effectuer des dépenses d'édilité qui auraient dû, à leur défaut, être imputées sur le budget ordinaire ou sur des fonds à demander à l'emprunt, ce qui aurait imposé au budget ordinaire le service d'annuités plus élevées que celles, déjà si lourdes, qui y figurent actuellement.

C'est grâce à ces circonstances que la ville d'Alger a pu, à la clôture de l'exercice 1910, disposer de 962,070 francs de fonds libres alors qu'en 1904, elle était en déficit de 330,180 francs.

Il est aisé de se rendre compte, qu'abstraction faite de cette somme, la situation de l'ensemble des communes du département d'Alger, au point de vue des fonds libres, a sérieusement empiré.

D'une manière générale, même si l'on déduit de la plus-value de 1910 sur 1903, ci..... 916.516 fr.
celle afférente à la Ville d'Alger, soit 330,180 f. (déficit de 1904) + 962,070

(disponibilité fin 1910) =..... 1.292.250 fr.
on arrive à cette conclusion que les fonds libres ont, pour l'Algérie entière, diminué de..... 375.734 fr.

C'est là un indice peu rassurant pour l'avenir financier des communes algériennes.

Restes à recouvrer et restes à payer

La statistique financière de 1903 ne donnait pas de renseignements à cet égard; ils figurent dans la statistique de 1910 (pages 177 et 195).

Si l'on constate que les restes à recouvrer sont (5,795,519 francs) très supérieurs aux restes à payer (2,312,230 francs), il ne faut pas perdre de vue:

1° Que les restes dits à recouvrer *ne sont pas tous recouvrables et qu'un déchet important est à prévoir à ce titre;*

2° Que *les restes à payer ne comprennent pas toutes les dépenses que l'exercice en règlement laisse à la charge de l'exercice suivant,* une majoration importante se révélant toujours au moment de l'établissement du budget supplémentaire et même postérieurement.

Un fait doit même être souligné: *c'est que le nombre est élevé des communes qui ne disposent pas de fonds libres ou n'en ont qu'un chiffre insignifiant et dont les restes à payer excèdent les restes à recouvrer, ce qui constitue un déficit nettement caractérisé.*

Dette

A la clôture de l'exercice 1901, la dette des communes algériennes s'établissait ainsi:

Communes du département	Reste dû en capital	Reste dû en annuités
d'Alger	27.775.260 70	51.136.738 87
d'Oran	21.620.245 02	37.594.907 77
de Constantine	18.030.827 32	32.009.225 61
Totaux	67 426.333 04	120.740.872 25

A la clôture de l'exercice 1910, c'est-à-dire au 31 mars 1911, elle s'établissait ainsi (1) :

Communes du département	Reste dû en capital	Reste dû en annuités
d'Alger	29.981.505 93	33.439.865 08
d'Oran	20.925.390 66	33.754.504 15
de Constantine	21.117.671 93	33.506.810 91
des Territoires du Sud	»	»
Totaux	72.024.568 52	120.701.180 14

L'augmentation atteint en capital 4,598,235 fr. 48.

Seul, le département d'Oran a échappé à cette progression, la commune d'Oran n'ayant recouru à aucun appel au crédit et ayant au contraire amorti ses emprunts, au service desquels elle consacre 584,544 francs avec un budget ordinaire ne dépassant

(1) La part respective des chefs-lieux des trois départements est très importante. Elle s'établit ainsi :

	Reste dû en capital	Reste dû en annuités
Alger	18.938.361 51	36.820.520 11
Oran	11.168.019 70	19.672.745 22
Constantine	8.569.192 33	13.643.478 25

guère 2 millions. La dette de cette ville (1), depuis 1901, a diminué en capital de.... 956.542 fr. 24
et en annuités de..... 3.684.118 fr. 16

Les communes dont la dette s'est le plus accrue depuis 1901 sont:

	Capital	Annuités
Alger	3.389.361 55	6.476.793 36
Arzew	595.844.83	632.097 31
Sidi-bel-Abbès .	130.884 64	299.616 46
Bône	463.308.64	1.666.662 77
Constantine ...	1.933.843 97	1.139.136 46

De l'examen de la « *Statistique financière* », il résulte qu'un très lourd passif grève les budgets communaux. Pour l'ensemble des communes, l'annuité nécesaire à l'amortissement de la dette s'est élevée, en 1910, à 5,518,378 francs pour un total de recettes de 50,878,671 francs. Le service des emprunts absorbe en définitive 9,22 % des recettes. Ce qui constitue une proportion très forte. A elle seule, la ville d'Alger contribue à cette dépense pour une somme de 1,082,128 francs, pour un budget qui atteint en recettes 6,920,428 francs, soit 1/7 environ.

Centimes additionnels

Il ressort des renseignements fournis dans l'*Exposé de la situation générale de l'Algérie :*

1° Qu'en 1904, sur les 336 communes que comptait le territoire civil :

(1) A la clôture de l'exercice 1910, la dette de la commune d'Oran avait cependant, par rapport à 1909, augmenté en capital de 595,764 fr. 06 et en annuités de 1,144,635 fr. 68 (statistique financière de 1910).

107 étaient imposées de moins de 15 centimes.
87 étaient imposées de 15 à 30 centimes.
107 — de 31 à 50 centimes.
21 — de 51 à 100 centimes.
14 — de plus de 100 centimes.

et qu'en 1911, sur les 344 communes du territoire civil:

88 étaient imposées de moins de 15 centimes.
84 étaient imposées de 15 à 30 centimes.
115 — de 31 à 50 centimes.
42 — de 51 à 100 centimes.
13 — de plus de 100 centimes.

On observe donc une diminution dans le nombre des communes faiblement imposées — parmi lesquelles se classent la plupart des communes mixtes qui ne trouveraient qu'une ressource minime dans le vote de centimes additionnels — et une augmentation sérieuse dans le nombre des communes où les impositions atteignent un taux élevé (31 à 50 centimes) ou très élevé (51 à 100 centimes);

2° Que le nombre total des centimes ordinaires et extraordinaires s'est élevé de 10,164, en 1904, à 12,317, en 1911, soit une augmentation globale de 1,061 centimes, portant sur les trois départements, savoir:

Alger	444
Oran	206
Constantine	411

3° Que la moyenne des impositions des communes par département s'est élevée pendant la même période:

Pour Alger de 40,22 à 42,02.
Pour Oran, de 29,67 à 30,20.
Pour Constantine, de 18,69 à 23,64.

⁂

Les constatations faites au cours de l'étude qui précède peuvent ainsi se résumer :

A ne considérer que l'augmentation des recettes et l'augmentation des dépenses qui, depuis 1901, se sont élevées respectivement à 16,791,725 francs et à 16,289,607 francs, on serait tenté de conclure que les finances municipales suivent, en Algérie, une progression normale et que les budgets communaux sont en état d'équilibre. Mais la réalité est tout autre. Si l'on déduit de l'augmentation des recettes (16,791,725 francs), celle afférente aux subventions de la Colonie et des départements (3,570,452 francs), on constate que les dépenses, et notamment certaines d'entre elles augmentent avec une rapidité beaucoup plus grande que les recettes. Ainsi que l'a établi M. Barbedette, délégué financier, dans son rapport général sur le budget de l'Algérie, pour l'exercice 1910 (1), le coefficient d'accroissement des frais d'hospitalisation n'est pas moindre de 2,71 % alors que celui de l'octroi de mer, — dont le 1/5e du produit doit théoriquement suffire aux dites dépenses — est de 1,71 % seulement. Les dépenses pour secours et subventions à des œuvres d'assistance ont augmenté à raison de 9,57 % par an. Pour les dépenses d'instruction publique, l'accroissement représente 8,57 %. Il est évident, dans ces conditions, que les communes ne peuvent faire face à de pareilles charges que très difficilement. Si l'équilibre ne s'est pas trouvé rompu jusqu'à ce jour, c'est, d'une part, grâce aux fonds libres antérieurement exis-

(1) Procès-verbaux des Délégations Financières. Séances plénières. Année 1909.

lants, dont l'importance va décroissant dans la plupart des communes, et, d'autre part, grâce à l'augmentation des impositions communales et à l'imputation sur fonds spéciaux ou sur fonds d'emprunt de dépenses qui devraient souvent trouver leur place dans le budget ordinaire.

Un autre motif explique également comment les conseils municipaux ont pu arriver à établir la balance de leur budget: c'est en comprimant à l'excès certaines dépenses afférentes à des services communaux d'une grande utilité. Les dépenses de sécurité ont été réduites au strict minimum, — elle sont restées stationnaires depuis 10 ans — ; les bâtiments communaux et les chemins vicinaux n'ont pu être entretenus comme il convenait, d'où une dépréciation du capital immobilier; les services du nettoiement, de l'éclairage ont été dotés, d'une manière insuffisante. A plus forte raison, a-t-il été impossible d'exécuter aucun travail neuf sur les ressources ordinaires. Force a été de recourir à l'emprunt chaque fois que des projets de travaux indispensables, (conduites d'eau, écoles, égouts...) ont dû être exécutés.

Il convient, en outre, de préciser que *la majeure partie des excédents de recettes constatés et des fonds libres existants appartiennent aux communes mixtes et aux communes indigènes.* Ces dernières, en effet, sauf quelques rares exceptions, se trouvent dans une situation financière satisfaisante qui s'explique par le régime purement administratif auxquelles elles sont soumises ainsi que par leur éloignement des grands centres de population, et le petit nombre de leurs contribuables européens. Le contrôle préfectoral y est, en outre, plus efficace. quoi qu'il en soit, les communes mixtes évitent l'entraînement de la dépense et parviennent à équilibrer leur budget.

Certaines d'entre elles ont même à leur disposition des disponibilités assez importantes.

De toutes ces constatations, il résulte nettement que les *communes de plein exercice* (1) sont, en général, besogneuses et qu'elles sont aux prises avec de sérieuses difficultés financières. Elles se trouvent entravées dans le fonctionnement de leurs services, embarrassées dans leurs entreprises, arrêtées dans leur développement. Pour un grand nombre, l'équilibre du budget, lorsqu'il n'est pas purement fictif, se trouve à la merci du moindre événement imprévu, et, chez certaines d'entre elles, le déficit règne même à l'état permanent.

---

(1) Dans la suite de notre étude, il ne sera plus question que des communes de plein exercice, puisque la situation financière des communes mixtes est jusqu'ici, satisfaisante. Sous la dénomination « communes », il ne s'agira donc plus que des communes de plein exercice.

CHAPITRE II

CAUSES DE L'ÉTAT PRÉCAIRE DES BUDGETS

des Communes de plein exercice

A quelles causes attribuer les embarras financiers dans lesquels se débattent la plupart des communes algériennes ?

En premier lieu, et sans qu'il puisse y avoir aucun doute à cet égard, cette situation tient aux conditions dans lesquelles les communes ont été créées. Leur origine, nous l'avons vu, a été purement artificielle. C'est dire qu'il a fallu les doter de tous les éléments nécessaires à leur existence et à leur fonctionnement. Alors que les communes métropolitaines ont été pourvues peu à peu et par chacune des générations successives de leur outillage administratif et économique, celles de l'Algérie ont dû faire face à leur organisation dans un délai extrêmement restreint. Elles ne possédaient ni édifices publics, ni voirie ; les égouts faisaient défaut; l'alimentation en eau potable n'était pas assurée; les plantations n'existaient pas. Dans la plupart d'entre elles tout était à créer. Sans doute, elles ont été largement aidées par l'Etat qui leur a fait remise gratuite des bâtiments affectés à leurs services publics, ainsi que de leurs premières voies de communication. Mais tout cela n'était que le strict indispensable. Depuis lors, il a fallu donner satisfaction aux besoins sans cesse grandissants de l'association communale en voie de développement. Et la nécessité s'en imposait d'autant plus que la

population européenne nouvellement installée se montrait extrêmement désireuse de jouir immédiatement de tous les avantages, de tout le confortable auxquels elle était habituée dans la Métropole. On peut même dire que, dans bien des cas, ce sentiment a poussé les municipalités à faire les choses beaucoup trop largement — beaucoup plus largement, en tout cas, que le permettaient les ressources précaires dont elles disposaient.

Une autre raison — celle-ci, erreur initiale imputable au Parlement — qui explique l'anémie budgétaire des communes, c'est l'application prématurée à l'Algérie de la loi du 5 avril 1884. Ce texte, qui comportait une large décentralisation municipale et étendait les franchises communales, convenait parfaitement à un pays dont l'organisation politique et administrative remontait à une époque très ancienne et dont la population entièrement homogène était prête à jouir des nouvelles libertés que le législateur lui conférait.

Mais l'organisme nouveau ne pouvait que s'adapter médiocrement à un pays d'occupation récente, habité par des populations de races et de mœurs complètement différentes, dont les intérêts sont souvent en contradiction. Il est certain que l'organisation municipale des communes mixtes algériennes, comme celle des communes tunisiennes, convient mieux à l'Algérie que le régime municipal métropolitain. Les faits le prouvent : les communes mixtes sont mieux administrées que les communes de plein exercice et se trouvent dans une situation financière satisfaisante. Est-ce à dire que l'on doive revenir au régime spécial de ces communes? Telle n'est pas notre pensée. Il ne saurait être évidemment question de retirer aujourd'hui aux populations les libertés municipales dont elles jouissent. Mais, il n'en de-

meure pas moins vrai que l'extension trop hâtive à l'Algérie des franchises octroyées aux communes de la Métropole a contribué, dans une large mesure, à jeter le désordre dans les finances communales. La population européenne de notre colonie nord-africaine est assez restreinte; et, malgré les affirmations des statistiques officielles, il n'est pas exagéré de prétendre que l'élément étranger ou d'origine étrangère prédomine sur l'élément d'origine française. Il est vrai que la fusion de ces divers éléments s'opère lentement, grâce à l'instruction et à l'influence irrésistible des idées et du génie français. Mais le citoyen, d'origine étrangère, n'en conserve pas moins, sous les effets de l'atavisme, des idées particulières, propres à la race dont il est issu, qui font qu'il éprouve des difficultés sérieuses à s'habituer à des institutions communales, différentes de celles qui régissaient ses ancêtres (1). Il s'ensuit que peu d'hommes, — du moins dans les petites communes de l'intérieur, — sont capables de remplir les fonctions municipales. On comprend, dès lors, pourquoi le fait d'avoir transplanté en Algérie nos institutions communales y expose les communes à être livrées à des administrateurs au-dessous de leur tâche, ou susceptibles de se laisser aller à tous les entraînements.

Et de fait, il est constant que les communes algé-

(1) Il nous a été donné d'avoir sous les yeux une statistique qui déterminait, au point de vue des origines ethniques, la composition des conseils municipaux en Algérie. Nous avons pu constater que dans un grand nombre d'Assemblées communales, l'élément d'origine étrangère est relativement important; dans certaines, il prédomine. Quelques Conseils municipaux sont exclusivement composés de membres d'origine étrangère. Une composition aussi hétéroclite nuit certainement aux délibératons de ces Assemblées.

riennes doivent en partie leurs maux à l'impéritie ou à la négligence de leurs dirigeants qui ne se font aucun scrupule, souvent par ignorance, quelquefois par nécessité, de déroger aux principes essentiels d'une bonne et saine administration.

Si les assemblées communales géraient leurs finances avec le souci de la plus stricte économie, si elles se décidaient à rompre avec des errements fâcheux et à arrêter le flot croissant des dépenses improductives, elles pourraient, presque toutes, sinon assurer convenablement la marche des services municipaux, du moins éviter de jeter la perturbation dans la situation budgétaire. Il leur serait possible même, de constituer des réserves qui leur éviteraient de recourir au moyen onéreux de l'emprunt ou à la subvention de la Colonie, le jour où il deviendrait nécessaire de réaliser une œuvre d'utilité publique.

Au premier rang des errements préjudiciables aux intérêts des communes, on peut citer le peu de soin qui préside à l'établissement des budgets. On n'observe pas assez strictement la distinction logique, établie par le législateur (art. 135, loi du 5 avril 1884) entre les recettes et dépenses ordinaires ou extraordinaires. Parmi les dépenses extraordinaires sont classées, bien souvent, des dépenses qui n'ont nullement ce caractère et qui apparaissent d'une façon permanente au budget (indemnités et traitement de personnel, subventions, etc.). De même, il arrive que des dépenses extraordinaires soient soldées au moyen des ressources du budget ordinaire, alors que, d'après le § 2 de l'article ci-dessus, les recettes ordinaires ne peuvent être employées aux dépenses extraordinaires que s'il y a un excédent et dans la mesure de cet excédent. On viole ainsi une règle fondamentale dans toute comptabilité publique.

On voit, d'autre part, souvent figurer aux budgets supplémentaires des dépenses qui, par leur nature même, pouvaient être et devaient être prévues au moment de l'établissement des budgets primitifs.

Le mode de prévision des recettes prête souvent à critique. En général, les municipalités ont la fâcheuse tendance de faire figurer parmi les recettes l'intégralité des restes à recouvrer alors qu'une importante partie de ces ressources est manifestement irrécouvrable et devrait être inscrite en non-valeurs.

D'autres fois, elles inscrivent au budget des recettes apparemment irréalisables ou majorent d'une façon inconsidérée les prévisions de recettes. Les résultats budgétaires s'en trouvent faussés et il arrive que des dépenses sont ainsi décidées sans être gagées par des disponibilités suffisantes.

Il faut reconnaître enfin, que le maires mettent peu d'empressement à solder certaines créances. Les restes à payer sont souvent très importants. Il en est ainsi des charges de l'assistance hospitalière et des contingents que les communes sont appelées à fournir annuellement aux départements pour l'entretien du réseau de grande vicinalité. Certaines communes sont obérées, de ce chef, par un lourd arriéré qui, reporté d'exercice en exercice, finit par nuire gravement au bon fonctionnement du mécanisme budgétaire. La dette vicinale de plusieurs d'entre elles dépasse de beaucoup l'excédent de recettes disponible du compte spécial (1).

(1) Les dépenses de construction, d'entretien et de réparation des chemins vicinaux sont payées au moyen de ressources spéciales, qui ne peuvent être employées que pour cette destination. Ce sont: 1° les 5 centimes autorisés par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836; 2° les 3 centimes extraordinaires autorisés par l'article 3 de la loi du 24 juillet 1867. (Ces centimes ont été maintenus par la loi municipale du 5 avril 1884); 3° la taxe des prestations.

Mais une des causes qui contribuent le plus à enlever l'élasticité aux budgets communaux, c'est l'abus des emprunts et le système défectueux suivi pour gagner ces emprunts.

Dans le chapitre précédent, nous avons indiqué que la dette des communes algériennes était relativement considérable. A Alger, le service de la dette absorbe 15 % des recettes totales. Dans beaucoup de communes la proportion entre les dépenses d'emprunt et les dépenses ordinaires ou les dépenses totales oscille entre 12 et 15 %. Il est des petites localités où elle atteint 20 % et même davantage.

L'emprunt n'est certes pas critiquable en lui-même. L'Etat, les Départements et les Communes aussi bien que les particuliers y ont recours pour donner satisfaction à des besoins impérieux et importants. Mais ce qui est blâmable, c'est l'abus des emprunts, — tendance générale constatée chez les communes algériennes.

Le système employé par de nombreuses communes pour garantir le remboursement de leurs emprunts est, en outre, très préjudiciable à la bonne marche des affaires municipales. Très souvent, les emprunts ne sont gagés que d'une manière *fictive,* sur des centimes additionnels que l'on vote *en principe,* mais en se réservant de ne les appeler qu'en cas d'*insuffisance des ressources générales du budget.* C'est ce qui se passe effectivement et, dans la réalité, il arrive que, pour la totalité ou une portion importante, les emprunts tombent à la charge du budget ordinaire. Il y a là un procédé dont il convient de faire ressortir l'irrégularité. Le second paragraphe de l'article 135 de la loi du 5 avril 1884 est, en effet, ainsi conçu: « Les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur des recettes énumérées à l'article

134 *ou sur l'excédent des recettes ordinaires* ». Il résulte de ces derniers mots qu'une commune ne peut employer à l'extinction de sa dette que l'excédent des revenus ordinaires sur les dépenses ordinaires et, à défaut d'excédent, — c'est précisément le cas de la plupart des communes algériennes, — elle doit recourir à la création de ressources extraordinaires (L. Morgand, commentaire de la loi du 5 avril 1884).

En définitive, le système suivi aboutit à des conséquences nuisibles aux intérêts des communes: on diminue la dotation normale de l'exercice et on resserre les dépenses de l'année, même les plus urgentes.

Si encore ce procédé pouvait profiter aux contribuables (c'est le souci évident dont s'inspirent les conseils municipaux). Mais, il n'en est rien. Les dépenses normales retardées, sont reportées d'exercice en exercice; l'arriéré augmente et le moment arrive où il faut le liquider. On se trouve alors dans la nécessité de recourir à un appel de centimes *souvent égal au principal de l'impôt.*

Les mêmes critiques pourraient être adressées à la pratique qui consiste à affecter à l'amortissement des emprunts, et jusqu'à concurrence maxima du tiers, le produit de l'octroi de mer qui est une *recette ordinaire.*

On peut noter, enfin, que si les communes éprouvent de la difficulté à établir l'équilibre de leur budget, c'est qu'elles n'ont pas fait appel à toutes les ressources que la loi met à leur disposition.

C'est ainsi que sur 107 communes de plein exercice que compte le département d'Alger, 63 n'ont pas voté, en 1911, les 3 centimes extraordinaires de la vicinalité ; 31 n'ont pas fait appel aux centimes extraordinaires, destinés aux salaires ou traitements des gardes champêtres et qu'elles sont autorisées à

percevoir, par les lois de finances des 21 avril 1832, article 19, 31 juillet 1867, article 16, et 5 avril 1884, article 33 (1) ; 36 n'ont pas eu recours aux centimes pour insuffisance de revenus, qu'elles sont en droit de percevoir, en vertu de la même disposition de la loi municipale, lorsque leurs ressources annuelles sont insuffisantes pour assurer le paiement des dépenses ordinaires.

Dans les départements d'Oran et de Constantine, qui comprennent respectivement 89 et 73 communes de plein exercice, on fait les mêmes constatations. 10 Conseils municipaux de l'Oranie n'ont pas voté les centimes pour la rétribution des gardes champêtres; un seul, celui d'Oran, a inscrit à son budget des centimes pour insuffisance de revenus ; quant aux 3 centimes extraordinaires afférents aux chemins vicinaux, ils n'ont été perçus que dans 8 communes.

Dans la province de Constantine, le nombre des communes qui n'ont pas eu recours aux centimes s'est élevé, au cours de la même année, à 56 pour les 5 centimes ordinaires de la vicinalité, à 64 pour les 3 centimes extraordinaires, à 55 pour le salaire des gardes champêtres et à 51 pour l'insuffisance de revenus.

Passant à la taxe sur les loyers, qui peut atteindre le dixième de la valeur locative (article 2 du décret du 15 juin 1899), on remarque que rarement le quantum de cette taxe est proportionné à la situation

(1) Par contre, certaines communes ont voté un nombre considérable de centimes pour le salaire des garde-champêtres: Staouéli, 62; Zéralda, 70; Rivet, 50; Courbet, 230; Félix Faure, 100. Ces chiffres, presque invraisemblables, s'expliquent par le peu de valeur du centime qui ne peut porter que sur le foncier bâti.

financière des communes. Le tableau suivant indique par départements et par communes le taux maximum appliqué en 1911.

TAUX maximum perçu	NOMBRE DE COMMUNES		
	Département d'Alger : 107	Département d'Oran : 89	Département de Constantine : 73
3 %	1	1	2
4 %	3	5	1
5 %	20	19	38
6 %	23	20	15
7 %	22	14	5
8 %	15	15	3
9 %	3	3	1
10 % (1)	20	12	8

En définitive, sur 269 communes, 42 seulement perçoivent le maximum, soit 10 %, et 7, 9 %.

Le tarif de la taxe sur les chiens, qui ne peut excéder 10 francs par tête (art. 2 du décret du 4 août 1856; art. 1er de l'arrêté du Ministre de la guerre du 6 août 1856; art. 22 du décret du 15 juin 1899) est également très réduit dans la majorité des communes.

Très peu nombreuses aussi sont les assemblées communales qui votent le maximum des centimes

(1) Les communes qui perçoivent le maximum de la taxe locative possèdent toutes un tarif progressif variant de 3, 4, 5 à 10 %, suivant l'importance des loyers.

additionnels à la contribution foncière des propriétés bâties (1).

Il faut ajouter que les municipalités pourraient tirer de la délivrance des concessions dans les cimetières et des droits de concession d'eau un supplément de recettes appréciable.

Certaines dépenses sont trop exagérées: tels sont les frais de régie pour la perception des droits de marché, de stationnement et autres et les dépenses de personnel. En ce qui concerne notamment ces dernières, on est frappé, à l'examen des budgets des communes de plein exercice, de leur importance. La moyenne est plus élevée que dans la métropole; et, en retenant uniquement, comme frais d'administration, les dépenses de personnel et de matériel des mairies, c'est-à-dire, même en laissant de côté les frais de gestion financière, de police et de personnels des divers services spéciaux, on constate que cette catégorie de dépenses improductives absorbe le 1/10e environ des *ressources ordinaires* des communes. C'est ainsi, que, pour un total de 51,512,296 francs de recettes *ordinaires et extraordinaires*, on compte, en 1910, 3,649,296 francs de frais d'administration.

Dans plusieurs villes, les droits perçus sur les marchés, qui ont été à une époque relativement récente, l'élément essentiel de prospérité, ont été fortement atteints. A Constantine on a observé une di-

(1) La limite des centimes additionnels à l'impôt foncier sur la propriété bâtie que les communes peuvent percevoir, est fixée annuellement par le Conseil général dans les limites de la loi de finances (art. 9, décret du 23 décembre 1884. Est. et Lef. p. 647).

minution de 80 %. A Bougie, on a fait des constatations analogues.

Comment expliquer ce fait? Par des motifs qui touchent à l'organisation économique du pays en voie d'évolution constante et aux changements apportés dans le mode des transactions commerciales. Il y a une trentaine d'années Constantine possédait un marché important qui draînait une grosse partie des céréales du département. A Bougie se concentraient les huiles. Mais, par suite de l'extension et de la rapidité des moyens de transport, de la diminution des tarifs, de la concurrence chaque jour plus ardente, les commerçants se déplacent et vont à la recherche des clients; les commis-voyageurs, qui ne visitaient auparavant que les principales agglomérations, se rendent aujourd'hui dans tous les villages; les courtiers, enfin, achètent de plus en plus sur le lieu même de production. Tout naturellement, le mouvement des affaires obéit à une décentralisation qui menace très gravement l'existence de marchés autrefois très fréquentés qui procuraient aux villes des revenus importants, tout en donnant au commerce local un mouvement très actif.

Rien n'est plus dangereux pour les finances des villes que ces transformations économiques. Et il est à prévoir que les droits de marché subiront des diminutions importantes dans bon nombre de communes.

Citons, enfin, les attributions de subventions aux diverses sociétés et aux groupements locaux, les souscriptions à des œuvres, qui n'ont aucun caractère d'utilité communale et qui s'accroissent d'une façon anormale. En 1910, elles se sont élevées, pour l'ensemble des communes, à 203,094 francs (1). On pour-

(1) Dans ce chiffre, ne sont pas comprises les secours et subventions à des œuvres de bienfaisance (1,374,607 fr. en 1910) qui ont un caractère charitable et sont, à ce titre, justifiées.

rait citer certaine commune qui doit au budget de la Colonie, pour frais de traitement de ses malades indigents, près de 50,000 francs et qui a distribué néanmoins 16,975 francs en libéralités de cette nature dans une année.

⁂

La part faite aux irrégularités, aux actes de mauvaise gestion, à l'inobservation des principes de la plus stricte économie, il faut reconnaître que le mal dont souffre les communes algériennes a des causes profondes. La vérité est que les ressources dont elles disposent ne sont pas proportionnées aux charges qui leur incombent. Il n'y a pas d'exagération à prétendre que *le plus grave défaut de l'organisation communale en Algérie est l'insuffisance des ressources budgétaires*. C'est qu'ici, en effet, nous l'avons vu, la tâche des municipalités est tout particulièrement difficile. Beaucoup de services municipaux restent encore à créer ou doivent être dotés; l'outillage économique de la plupart des cités, bourgs et villages est à compléter. A cet effet, les ressources actuelles ne peuvent plus suffire et les communes doivent recourir à l'emprunt alors que, cependant, elles ont, pour la plupart, épuisé leur capacité en cette matière.

Il est à considérer, d'autre part que le coefficient d'accroissement des recettes des communes est bien inférieur à celui des dépenses. Le législateur leur impose, en effet de nouvelles charges obligatoires sans mettre à leur disposition des ressources correspondantes. C'est le décret du 27 mai 1907 qui a rendu la vaccination obligatoire dans la Colonie; c'est le décret du 5 août 1908 qui a étendu à l'Algérie la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique; ce sont les lois de laïcisation qui, doublant tout à coup la population des écoles primaires, met-

tent les communes dans l'obligation de créer de nombreuses classes et de supporter les lourdes charges qui résultent des indemnités aux instituteurs et institutrices; c'est l'application prochaine, avec leur contingent de dépenses pour les communes, des lois sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sur l'assistance médicale gratuite, sur les retraites ouvrières, sur les accidents du travail.

Sans doute, les recettes augmentent avec l'accroissement de la population, dont le chiffre sert de base à la répartition du produit de l'octroi de mer. Mais cet accroissement n'est pas en mesure de compenser les charges nouvelles. L'élément européen, qui immigre dans les villes, est composé, en majeure partie, d'étrangers dénués de tout, qui ont quitté leur pays d'origine dans l'espérance de faire fortune sur le sol africain. Loin d'être un élément de prospérité pour les communes, cet afflux d'immigrants ne fait qu'augmenter leurs difficultés financières, en entraînant immédiatement avec lui une augmentation considérable des dépenses d'hospitalisation, d'assistance publique et d'instruction publique. Chaque unité nouvelle apporte, en résumé, un contingent de charges supérieur aux recettes dont elle fait profiter le budget communal.

Il ne faut pas oublier aussi que si les communes algériennes disposent de ressources qui leur sont spéciales — l'octroi de mer et la taxe locative — elles sont, par contre, privées des centimes additionnels à l'impôt des portes et fenêtres, ainsi qu'à la contribution personnelle et mobilière qui n'existent pas en Algérie, et n'ont pas la faculté d'établir des octrois. Et ce dernier point offre une particularité qui a son importance: les villes métropolitaines qui jouissent d'un octroi trouvent un avantage direct dans les réjouissances, dans les fêtes publiques qu'elles orga-

nisent. Elles ont intérêt à engager certaines dépenses pour l'organisation de ces manifestations qui attirent beaucoup de monde dans leur enceinte et provoquent par suite une importation considérable d'objets de consommation. Le produit de l'octroi augmente d'autant. Il n'en est pas de même pour les villes algériennes pour lesquelles les fêtes sont, au contraire, une occasion de dépenses souvent élevées. (1)

Signalons, enfin, qu'aucune taxe, qu'aucun droit ne vient compenser en Algérie l'absence de centimes additionnels à la propriété non bâtie auxquels les communes de la Métropole peuvent recourir. Cette lacune va, d'ailleurs, disparaître prochainement, puisque les Assemblées financières de la Colonie ont, au cours de leur dernière session, fait cesser l'immunité fiscale dont bénéficie, sans raison sérieuse et à l'encontre de toute équité, la propriété non bâtie. Mais les communes devront sans doute attendre quelques années avant de pouvoir bénéficier de la nouvelle imposition, au principal de laquelle viendront très vraisemblablement s'ajouter des centimes à leur profit : c'est le principe fiscal de l'impôt qui a été adopté. Il reste encore à le réglementer et à procéder à son application pratique.

Jusqu'à la réalisation de cette réforme, les communes algériennes se seront donc trouvées, vis-à-vis de celles de la mère- patrie, dans une situation nettement désavantagé au point de vue financier.

Nous avons essayé de donner une forme plus concrète à ces constatations et de déterminer, au moyen d'éléments précis, si réellement les budgets communaux disposent de plus de ressources en

(1) On doit cependant faire remarquer qu'une sensible augmentation est constatée sur les taxes d'abatage.

France qu'en Algérie. Dans ce but, nous avons établi, à l'aide de renseignements puisés dans « *la statistique financière des communes de France et d'Algérie, d'après les budgets de* 1911 », le tableau suivant comportant des comparaisons entre communes algériennes et métropolitaines ayant à peu près une population équivalente:

NOMS DES COMMUNES	Population	Superficie du territoire en hectares	Recettes ordinaires
ALGER	154.049	1.310	5.550.038
Grenoble	73.022	1.787	4.158.970
Toulouse	149.576	11.820	6.427.714
Nice	134.232	7.192	6.924.885
Rouen	118.406	1.978	5.852.943
Amiens	90.920	5.005	3.086.142
ORAN	106.517	5.415	2.366.313
Orléans	68.614	2.105	2.227.138
Angers	82.935	4.196	2.426.769
Reims	109.859	3.998	4.036.106
Dijon	74.113	4.033	2.256.201
Nancy	110.570	1.406	5.047.043
Toulon	103.549	2.242	3.276.229
CONSTANTINE	54.247	17.492	1.486.389
Besançon	56.168	6.460	2.044.194
Versailles	54.820	2.383	2.042.732
BONE	41.226	10.511	1.218.810
Caen	44.442	2.169	1.916.658
Bourges	44.133	6.815	1.114.408
Cherbourg	43.837	651	1.241.713
Dunkerque	38.287	587	2.099.671
TIZI-OUZOU	29.628	19.430	216.562
Alais	27.435	2.307	668.403
Châlons-sur-Marne	27.808	2.850	1.341.580
Cambrai	27.832	1.661	1.340.923
Valenciennes	31.759	1.379	1.288.533

NOMS DES COMMUNES	Population	Superficie du territoire en hectares	Recettes ordinaires
SIDI-BEL-ABBÈS ...	29 088	8.284	554.173
Aix.....	29.829	18.686	886.446
Périgueux..... .	31.361	982	762.870
Narbonne..	27.039	17.296	1.115.586
PHILIPPEVILLE ...	24.775	23.313	606.840
Agen.....	23.141	1.071	772.048
Epernay	21.637	2.010	779.233
Lunéville	24.266	1.634	752.482
Arras	24.921	1.163	898.142
Dieppe.....	23.629	535	1.069.581
MOSTAGANEM.....	22.108	4.079	416.789
Fougères.....	23.537	378	537.544
Blois.....	23.972	3.750	780.470
Beauvais.....	20.248	766	601.313
BOUGIE	16.573	6.096	240.139
Pontoise....	8.492	727	495.409
Aurillac..... .	17.772	2.875	469.221
Dôle	14.838	3.069	447.436
Saumur.....	16.392	1.236	637.392
Melun.....	13.908	724	653.378
MÉDÉA.....	15.989	9.279	225.873
Beaune..	13.450	3.130	484.372
Valence.....	7.878	3.614	842 807
Cahors	13.202	6.505	397.212
Chaumont.....	14.872	3.075	397.725

Tous les exemples cités, — lesquels ont été pris purement au hasard, sans aucune recherche dans l'intérêt d'une cause — démontrent qu'à population et superficie sensiblement égales les cités de la France continentale ont des ressources de beaucoup supérieures aux communes algériennes. Bien entendu, on ne saurait tirer du rapprochement établi des déductions absolues: la situation budgétaire de chaque ville, considérée à part, peut s'expliquer par des raisons particulières. Mais, il n'en est pas moins vrai que la comparaison qui précède a une valeur indicative très sérieuse; et, si on pouvait établir une proportion mathématique entre les différents termes qui la composent, on s'apercevrait certainement que l'avantage appartient aux communes métropolitaines. Quoi qu'il en soit, il est un fait indéniable: prises individuellement, les unités contribuables de ces dernières ont une valeur bien supérieure comparée à celle des unités contribuables des communes de la Colonie.

Un pareil régime, on le conçoit, ne laisse pas que d'être défectueux. Il est impuissant à se plier aux multiples et pressantes nécessités d'un pays en pleine croissance comme l'Algérie. Il est, d'autre part, injuste: Qu'une dépense imprévue de quelque importance se présente, et, les communes n'ont d'autre ressource que de faire appel aux centimes additionnels aux contributions des patentes et sur les propriétés bâties. Comme les budgets des départements se trouvent dans une situation aussi précaire ils s'alimentent aux deux mêmes sources; et, ce sont, en définitive les commerçants et les propriétaires d'immeubles bâtis qui supportent seuls presque tout le poids des dépenses extraordinaires des communes et des départements.

CHAPITRE III

RECHERCHE DES MOYENS PROPRES A AMÉLIORER LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

L'étude des voies et moyens susceptibles d'améliorer la situation financière des communes algériennes serait trop aride, s'il fallait entrer dans les détails. Il est, en effet, une multitude de questions qui touchent à l'organisation des finances municipales et dont la solution dans un sens déterminé pourrait avoir une répercussion heureuse sur l'état budgétaire. Nous croyons devoir borner nos explications aux indications essentielles, aux principales réformes qui nous paraissent indispensables pour donner aux budgets communaux l'élasticité qui leur fait actuellement défaut et permettre aux communes de poursuivre leur évolution normale par une dotation suffisante de leurs services.

Cette partie de l'étude sera divisée en quatre paragraphes:

§ 1er. — Mesures susceptibles d'assurer une meilleure administration des communes.

§ 2. — Economies qu'il serait possible de réaliser.

§ 3. — Moyens propres à améliorer les recettes des communes sans recourir à la création de nouvelles taxes.

§ 4. — Création de ressources nouvelles.

§ 1er. — Mesures susceptibles d'assurer une meilleure administration financière des communes

Dans le chapitre précédent, nous avons exposé les principaux errements préjudiciables aux intérêts des communes et qui sont le fait des municipalités. Ces dernières n'hésitent souvent pas à recourir à des procédés irréguliers pour masquer l'équilibre fictif des budgets et en vue surtout de permettre l'engagement de certaines dépenses qui n'ont pas un caractère d'utilité communale bien marqué. Elles jettent ainsi le trouble et la confusion dans les finances et la comptabilité, et non seulement empêchent tout contrôle de s'exercer, mais encore nuisent au jeu normal des exercices. Les municipalités ne devraient pas hésiter à rompre avec de fâcheuses traditions qui se perpétuent et risquent de compromettre la gestion des intérêts qui leur sont confiés et dont elles ont assuré *bénévolement* la charge. Elles devraient avoir une compréhension plus exacte de leurs devoirs et ne s'inspirer d'autre chose dans leurs actes que des principes d'une bonne gestion et de la plus stricte économie, sans tenir compte des contingences locales. En résumé, il faudrait que, abandonnant toutes les anciennes habitudes, et observant les sages prescriptions du législateur ainsi que les conseils de leurs tuteurs administratifs, les membres des assemblées communales apportassent autant de soins et de perspicacité à la gestion du patrimoine communal qu'à la gestion de leur patrimoine particulier. Un propriétaire, soucieux de ses intérêts, laisserait-il accumuler ses dettes jusqu'à constituer un arriéré important qu'il se trouvera dans l'impossibilité de liquider? La négative n'est pas douteuse. Le

particulier, commerçant ou propriétaire, qui gère convenablement ses affaires, évite soigneusement l'accroissement de son passif et préfère se libérer au fur et à mesure de ses disponibilités.

De même, que dirait-on d'un terrien, dont le revenu annuel moyen est de 20,000 francs et qui, désireux d'engager une dépense de 25,000 francs, escompte, pour calmer ses appréhensions, que sa propriété lui rapportera 25,000 francs l'année suivante, contrairement à des prévisions maintes fois vérifiées? On n'hésiterait pas à le considérer comme un imprévoyant, un mauvais gérant, voire même un fou. Or, le même reproche peut être adressé aux municipalités qui, très souvent, pour assurer l'équilibre de leur budget, pour cacher la vérité à l'autorité chargée du contrôle, majorent avec intention les prévisions de recettes, sachant bien que les recouvrements seront inférieurs, et alors que certaines dépenses pourraient être réduites ou supprimées. Le cas est très fréquent; il est même de pratique courante. Malheureusement, la municipalité n'a pas comme le particulier la crainte de l'huissier. Elle redoute seulement l'électeur. Mais l'électeur est tellement indifférent aux actes qui intéressent la gestion des finances communes! On peut dire que, très souvent, il est le vrai coupable.

Nous ne nous attarderons pas aux autres griefs articulés précédemment (classement non rigoureux des recettes et des dépenses — remboursement d'emprunts sur ressources ordinaires lorsque ces dernières suffisent à peine à couvrir les dépenses de même nature) et qui, tendent à jeter la perturbation dans les finances communales. Ce sont là des fautes imputables à l'ignorance des règlements et il sembe difficile d'exiger de particuliers, dont l'instruction administrative ou juridique est souvent fort incomplète, l'application rigoureuse de textes dont l'interprétation n'est

pas toujours facile. Il faut reconnaître que les maires sont animés, en général, de la plus entière bonne foi lorsqu'ils accomplissent un acte critiquable, et que, souvent, ils n'ont pas été à même d'en prévoir les conséquences. Et cela, faute d'expérience.

L'expérience ne s'acquiert qu'avec le temps et la pratique des affaires. Or, le régime actuel n'est pas fait pour permettre aux conseillers municipaux d'acquérir les qualités nécessaires à une bonne administration. La durée du mandat, qui a été fixée à quatre ans par l'article 41 de la loi du 5 avril 1884, n'est pas assez longue pour permettre à des particuliers de s'initier aux questions complexes qu'ils sont appelés à solutionner. Tous ceux qui ont rempli des fonctions municipales sont convaincus des graves inconvénients que présente la trop courte durée du mandat municipal.

Le champ des attributions communales s'est considérablement élargi depuis quelques années. L'hygiène, l'assistance, l'assurance, les retraites ouvrières s'y trouvent comprises ou le seront à bref délai.

Il en résulte que, pour bien remplir son rôle, le conseiller municipal doit connaître d'innombrables lois et règlements. Le seul apprentissage de sa fonction municipale demande un temps plus long que les quatre années fixées par la loi de 1884. Un Conseil municipal élu, pour une période aussi courte, se borne à exécuter pendant la première année les décisions prises par le Conseil précédent et, au cours de la dernière année, il évite d'engager des opérations qu'il n'est pas assuré d'exécuter lui-même. Il n'est pas douteux que la prolongation de la durée du mandat municipal serait favorable à la gestion des budgets communaux.

Un projet de loi a été déposé assez récemment par M. Fessard, sénateur, et un grand nombre de ses col-

lègues en vue de fixer, à six ans la durée du mandat de Conseiller municipal. L'exposé des motifs étudie la réforme et indique les raisons très sérieuses qui militent en faveur de son adoption (1).

En raison de l'intérêt qu'il présente nous en reproduisons le texte:

« Il n'est pas d'homme ayant consacré un certain nombre d'années à l'Administration d'une commune, grande, moyenne ou petite, qui n'ait constaté combien la brièveté du mandat municipal est préjudiciable aux intérêts de la collectivité communale, par l'obstacle qu'elle oppose à la solution des affaires, à la continuité de l'effort vers le progrès, la formation d'administrateurs expérimentés, et qui ne soit arrivé à cette conclusion que la prospérité d'une commune, le bon état de ses finances, l'ordre, la sécurité, la salubrité, la concorde entre citoyens sont, dans la généralité des cas, fonction de l'esprit de suite et de l'unité de vues qui ont présidé à la direction des affaires municipales.

« Sans doute, dans un régime d'opinion, il importe que les fonctions électives à tous les degrés soient soumises au contrôle du suffrage universel, à des intervalles de temps assez rapprochés pour établir la concordance de vues entre l'électeur et l'élu, et assurer ainsi le gouvernement du pays par le pays.

« Il importe cependant que la période pour laquelle le pays fait confiance à ses mandataires soit assez longue pour leur permettre de faire l'apprentissage de la vie publique et administrative, d'étudier les mesures, les réformes et les projets nécessaires, de les traduire en délibérations, et de les mettre à exécution.

---

(1) Le Sénat a adopté ce projet en novembre 1911.

« Il y a donc entre la durée du mandat électif et les efforts à attendre de son exercice une relation qui doit former la règle de la périodicité des assemblées dont le recrutement a pour base l'élection.

« Or, quatre années ne sauraient suffire à un Conseil municipal, ni pour donner la mesure de la capacité et de la valeur des hommes qui le composent, ni pour faire œuvre vraiment utile.

« Une fois installé, il faut à ce Conseil vivre la première année avec les ressources créées par l'assemblée qui l'a précédé; faute de temps pour faire mieux, il lui faut calquer le budget de l'exercice suivant sur le précédent budget; ce ne sera qu'à l'occasion du second budget que le Conseil pourra avoir une connaissance suffisamment approfondie de la situation financière pour prendre en connaissance de cause des dispositions nouvelles. D'ailleurs, la première année sera à peine suffisante pour faire, entre les propositions multiples intéressant la vie municipale, qui auront vu le jour durant la précédente période électorale, la sélection nécessaire pour ne retenir que celles d'un intérêt réel et d'une réalisation pratique.

« Si la première année du mandat est consacrée à ce travail préparatoire, la dernière, avec la perspective des élections prochaines, ne donne généralement pas lieu à des résolutions décisives. On ne veut pas engager l'avenir, et on hésite à prendre des mesures que d'autres peut-être devront appliquer; de sorte que le mandat municipal ne comporte guère que deux années utilement consacrées aux affaires publiques.

« Cependant la gestion communale est devenue de jour en jour plus difficile et plus délicate; tandis, en effet, que les sources auxquelles la commune peut puiser ses recettes *ordinaires* n'ont pas été augmentées et ont été parfois taries depuis la loi du 5

avril 1884, l'Etat s'est déchargé sur elle d'une foule de dépenses devenues *ordinaires* qui grèvent singulièrement le Budget municipal, si bien que partout, en France, l'excédent des Recettes *ordinaires* sur les Dépenses *de même nature* étant venu à s'abaisser progressivement, aucune œuvre même de médiocre importance ne peut être entreprise sans la création de ressources *extraordinaires*.

« Le dernier état de la situation financière des communes en fait foi. On y verra (page IX) que la dette des communes — autres que Paris — qui était au 31 décembre 1899, de 1,494,135,909 francs, s'élevait au 31 décembre 1908 à 1,671,132,742 francs, révélant ainsi une augmentaiton de 176,996,833 francs, somme à laquelle il faut, pour déterminer le total des emprunts contractés dans ces dix dernières années, ajouter l'amortissement qui s'est opéré, durant la même période, à l'égard du solde dû par les communes au 31 décembre 1899, amortissement qui peut être évalué au tiers de ce solde (soit 498 millions environ), les emprunts communaux étant généralement contractés pour trente ans.

« C'est donc, très approximativement, 177 + 498 millions = 675 millions, qui, du 1er janvier 1900 au 1er janvier 1910, ont été empruntés par les communes — autres que Paris — ce qui représente une moyenne de 67 millions et demi par an.

« Or, s'il est vrai qu'à l'aide de leurs recettes *ordinaires,* les communes ne peuvent que vivre, sans avoir la faculté de rien entreprendre pour améliorer leur situation, ces 67 millions et demi donnent la mesure exacte de l'effort fait chaque année vers le mieux-être, et de l'étape parcourue dans la voie du progrès, par l'ensemble des communes de France et d'Algérie.

« Mais il se trouve que c'est précisément à l'occasion de la création de ces ressources extraordinaires

que se révèle l'insuffisance de durée du mandat municipal. Grâce, en effet, à l'étroite tutelle dans laquelle la commune est tenue, grâce à la multiplicité des organismes auxquels elle doit demander soit un avis favorable, soit une autorisation, grâce aussi au nombre des formalités administratives auxquelles son initiative est subordonnée, plus de quatre années sont nécessaires à la conception, à l'étude, à l'homologation et à l'exécution d'un projet même de médiocre importance; de sorte qu'il arrive ordinairement que c'est à un personnel municipal nouveau qu'incombent le soin et l'honneur de mener à bien l'œuvre délibérée par un précédent Conseil. On sait quelle perturbation et quel retard apporte en pareil cas, à l'exécution, une direction obéissant parfois à des inspirations toutes différentes de celles de l'administration antérieure. Ajoutons que l'impuissance dans laquelle sont mises ainsi les municipalités de faire aboutir leur programme, au cours de leur mandat, est une cause destructive de l'esprit d'entreprise.

« La durée du mandat municipal a souvent varié. Fixée à six ans par la loi du 21 mars 1831, elle est restée telle jusqu'à la Révolution de 1848. A raison des événements, les Conseils municipaux furent intégralement réélus en 1848 et en 1852. La loi organique du 5 mai 1855 a fixé à nouveau cette durée à cinq ans avec renouvellement intégral. Ce régime a été appliqué jusqu'au 4 septembre 1870, malgré que la loi du 27 juillet 1867 ait porté cette durée à sept ans, mais à raison de ce que cette disposition a été rapportée par la loi du 22 juillet 1870, avant d'avoir été appliquée.

« La loi provisoire du 14 juillet 1871, à son tour, a réduit cette même durée à trois ans; mais la périodicité des élections municipales n'a pas été observée, les deux renouvellements qui l'ont suivie ayant été

reportés: l'un au mois de novembre 1874, en vertu de la loi du 25 mars 1874, l'autre au mois de janvier 1878, par suite d'événements politiques. Seul le renouvellement de janvier 1881 a eu lieu à l'expiration de la période triennale. Celui qui l'a suivi a été reporté, par la loi du 3 janvier 1884, au premier dimanche du mois de mai de la même année, en conformité des dispositions déjà adoptées de la loi municipale alors en préparation qui devait être promulguée le 5 avril 1884.

« Ainsi, en dehors des périodes transitoires qui ont suivi la Révolution de 1848 et celle de 1870, la durée du mandat municipal a subsisté:

« Six ans, pour la Monarchie de Juillet, soit pendant.....	17 ans
« Cinq ans, pendant le second Empire à partir de 1855, soit pendant.....	15 ans
Total.....	32 ans

« Survint enfin la loi organique du 5 avril 1884, qui, dans son article 41, fixa cette durée à quatre ans.

« Sans doute, l'autorité de cette loi est respectable à cause du souffle de liberté qui l'a inspirée, et de la sécurité qu'elle a donnée au pays depuis vingt-six ans. Cependant, nous reportant aux discussions qui l'ont précédée, nous y trouvons des raisons pour lesquelles ses auteurs ont dû rester très circonspects et très prudents dans la fixation de la durée du mandat municipal; c'est qu'en effet, ils avaient la hardiesse d'introduire, à côté d'institutions qu'ils voulaient durables, le principe de l'élection des maires et adjoints par les Conseils municipaux.

« L'expérience paraissait alors téméraire et pleine de périls, à un grand nombre de bons esprits, et il importait, pour tenir compte de leurs scrupules, de limiter à une courte durée le mandat municipal.

« L'expérience a merveilleusemet réussi: l'organisation municipale, telle qu'elle est issue de la loi de 1884, n'a jamais causé le moindre embarras aux gouvernements qui se sont succédé, et la composition du Sénat lui-même, qui est l'émanation directe des corps municipaux, est la meilleure démonstration de l'esprit politique qui y règne.

« C'est dans ces conditions, et avec la confiance que l'expérience faite en 1884 peut être impunément poussée plus loin, que pour donner aux pouvoirs municipaux la stabilité et la durée indispensables à la prospérité économique de la Commune, et à la concorde entre citoyens, les auteurs de la présente proposition demandent de fixer à six ans la durée du mandat communal, disposition qui comporte comme corollaire l'extension à six ans de la durée du mandat des conseillers généraux des cantons suburbains de la Seine, de manière à ne pas altérer l'organisation et la composition du Conseil général de ce département.

« Ils demandent, en conséquence, au Sénat de vouloir bien transformer en projet de Loi les résolutions suivantes :

« ARTICLE PREMIER. — Le paragraphe premier de l'article 41 de la loi du 5 avril 1884 est modifié ainsi qu'il suit: « *Les Conseils municipaux sont nommés pour six ans.* »

« ARTICLE 2. — L'article 2 de la loi du 2 avril 1896 est ainsi modifié: « *Les représentants du Conseil général des cantons suburbains de la Seine sont nommés pour une période de six ans.* »

La seule objection qui a été faite à la proposition de M. Fessard consiste à dire que la prolongation du mandat séparerait les élus des électeurs, supprimerait ou au moins atténuerait la crainte salutaire de

l'électeur frein le plus efficace contre l'engagement de dépenses nouvelles.

L'auteur du projet de loi avait prévu cette objection et l'avait réfutée. En ce qui nous concerne, — et nous le démontrerons dans la suite, — l'obsession de l'électeur est un mal plutôt qu'un bien. Assurément, il est bon que l'élu prenne dans des intervalles assez rapprochés, contact avec l'électeur. Mais est-ce une si longue durée que six ans? C'est un minimum indispensable pour remplir sérieusement des fonctions municipales.

En réalité, l'argument unique opposé au projet de loi s'inspire de préoccupations d'ordre politique. Et certes, ce ne sera pas un des côtés les plus mauvais de la réforme que celui qui arrivera à diminuer le nombre des consultations électorales! On évitera ainsi le réveil trop fréquent de haines et de dissensions intestines. La politique a fait une intrusion trop vive dans les affaires communales et toute mesure qui tendra à l'en exclure aura les plus heureuses conséquences au point de vue de la gestion des intérêts municipaux.

C'est pourquoi, nous pensons qu'on pourrait utilement compléter le projet de loi Fessard par une modification du scrutin de liste actuel qui serait remplacé par un système que nous désignerons sous le nom de « scrutin de liste double ». Voici l'économie de ce système : Chaque électeur serait appelé à inscrire sur son bulletin de vote un nombre de noms double de celui des conseillers à élire. Très vraisemblablement ,il fixerait d'abord son choix d'après ses convictions politiques et désignerait ensuite des hommes connus pour leur bon sens, leur intégrité, leur pratique des affaires et leur expérience. Il est fort à présumer, dans ces conditions, que sur ces derniers se porteraient le plus grand nombre de suffra-

ges. Ce mode de scrutin aurait des chances de favoriser les personnes les mieux qualifiées pour occuper les fonctions municipales, et qui, actuellement, se tiennent à l'écart pour ne pas s'immiscer aux coteries politiques.

On ne manquera pas de faire ressortir qu'un pareil système qui, en théorie, peut paraître excellent, donnerait dans la pratique des résultats médiocres. Nous ne faisons aucune difficulté pour le reconnaître. Il n'est pas douteux, en effet, que les partis politiques, soucieux de faire triompher leurs candidats, ne tarderaient pas à imaginer des stratagèmes de nature à éluder les bonnes intentions du législateur et à annihiler ses prescriptions.

Est-ce à dire qu'il faille s'en tenir au régime électif actuel? Nous ne le pensons pas. Notre conviction intime est qu'on peut attendre de la réforme électorale les meilleurs effets au point de vue de l'administration des communes. Le scrutin de liste majoritaire est profondément injuste. La gestion des intérêts communaux devrait échapper à la loi brutale de la majorité. Il ne faut pas que dans la grande famille qu'est la commune, la voix de la minorité ne puisse se faire entendre. Les intérêts de toutes les catégories de la population, qu'elles que soient leurs opinions politiques, sont éminemment respectables et il importe qu'ils soient représentés et défendus au sein du Conseil municipal. On ne fera qu'obéir ainsi aux principes de la plus élémentaire des équités.

La présence d'une minorité dans l'assemblée communale exercera, d'autre part, une influence très heureuse sur l'administration des affaires municipales. La majorité se sentant surveillée, trouvant même des résistances, évitera de se laisser aller à des entraînements néfastes. Elle fera, au contraire, tous ses efforts pour utiliser les deniers communs au mieux des intérêts généraux.

Nous en arrivons ainsi à souhaiter, en matière municipale, la substitution du système de la représentation proportionnelle au régime du scrutin de liste majoritaire. Mais non d'une manière intégrale.

Nous estimons, en effet, qu'il convient d'établir une distinction entre les grandes communes et les communes de moindre importance. Dans les villes, où les partis politiques sont organisés et interviennent fatalement dans les élections municipales, la représentation proportionnelle présenterait de sérieux avantages. Mais dans les petites communes, et surtout dans les communes rurales, où le souci des intérêts locaux doit dominer les controverses politiques, la représentation proportionnelle aurait l'inconvénient d'écarter de la gestion des affaires municipales les hommes les plus aptes, à qui il répugne souvent de se mêler aux controverses politiques. Ici, le régime actuel se prête à toutes les transactions et il paraît préférable de le conserver.

***

Si une meilleure administration des communes par les mandataires du suffrage universel est fort désirable, un contrôle plus efficace des autorités compétentes est non moins à souhaiter. Ce contrôle appartient, en vertu de l'article 145 de la loi du 5 avril 1884, — et ainsi que nous l'avons indiqué dans le chapitre relatif à l'organisation des communes, — surtout au préfet, qui est le conseiller et le tuteur légal des communes dont il règle le budget, à l'exception de celles dont le revenu est de trois millions au moins. Le budget de ces dernières est approuvé par décret, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, mais après avoir été soumis à l'examen attentif des préfectures. En définitive, c'est l'autorité préfectorale qui a le devoir de veiller sur la situation budgétaire des communes.

Or, ce rôle important qui lui a été dévolu par le législateur (1) n'est pas toujours exercé dans des conditions rigoureuses. Non seulement les préfets n'apportent pas un concours très efficace aux municipalités dans l'accomplissement de leur mission, mais encore ils ne répriment pas avec assez d'énergie les errements fâcheux que nous avons signalés. Pour le règlement des budgets notamment, ils devraient faire preuve de la plus grande sévérité et n'admettre, comme prévisions de recettes, que celles dont la réalisation est à peu près certaine, en tenant compte du montant des rôles et des non-valeurs susceptibles de se produire. Pour certaines ressources importantes même, comme l'octroi de mer, il y aurait intérêt à en fixer la prévision d'après un quantum inférieur au rendement probable. Aucune place ne serait ainsi laissée aux aléas; les dépenses inscrites seraient sérieusement gagées et il se produirait des excédents de recettes qui constitueraient une réserve précieuse pour les budgets supplémentaires qui se

---

(1) Se basant sur le texte de l'article 145 de la loi du 5 avril 1884, § 2, le Conseil d'Etat, a par de nombreux arrêts, reconnu à l'autorité qui règle le budget le droit de modifier en ce qui concerne les recettes, les propositions du Conseil municipal, soit en augmentant les prévisions qui paraîtraient insuffisantes, on en ajoutant même des ressources nouvelles qui auraient été omises par l'Assemblée communale, soit en réduisant ou en supprimant les recettes qui auraient été évaluées à un chiffre trop élevé ou dont la réalisation ne serait pas suffisamment assurée pour qu'il en soit fait état, en vue du paiement des dépenses budgétaire (Cf. Morgand. Commantaire de l'art. 145 de la loi municipale).

En ce qui concerne les dépenses proposées au budget elles peuvent être réduites ou rejetées en totalité par l'autorité qui règle ce budget (art. 148 de la même loi).

soldent souvent en déficit et compromettent les résultats des budgets primitifs.

Les Préfets devraient également s'assurer, d'une façon rigoureuse, que les dépenses municipales sont acquittées dans les délais normaux, de manière à éviter la constitution d'arriérés importants qui ne peuvent être liquidés qu'au prix des plus grandes difficultés. Les restes à payer, en effet, sont relativement trop élevés.

De même avant d'autoriser les emprunts garantis au moyen des ressources ordinaires du budget, ils devraient s'assurer que ces ressources sont suffisantes pour couvrir les dépenses correspondantes, non compris, bien entendu, le montant de l'annuité de remboursement. En un mot, il importe qu'ils s'efforcent de réprimer tous ces incidents fâcheux qui sont nombreux dans la vie budgétaire des communes et dont nous n'avons cité que les principaux.

Mais là ne doit pas se borner l'intervention du Préfet. Il a une mission aussi intéressante à remplir; une *mission de tuteur, de conseiller.* Dans cette mission il pourrait être utilement suppléé par les Sous-Préfets dont le véritable rôle est de contrôler les municipalités, se déplacer et entrer en relation directe avec les Conseils municipaux. La conception « des Sous-Préfets à cheval », imaginée par M. Jonnart, ancien Gouverneur général de l'Algérie, nous paraît excellente. Mais on a eu le tort de la restreindre aux communes mixtes. Le Sous-Préfet devrait exercer une surveillance incessante sur la gestion financière et administrative de toutes les communes de son arrondissement, rappeler les municipalités à l'observation des sains principes et les engager à s'inspirer des règles arrêtées par le législateur.

Cette mission, au plus haut point utile, les Sous-

Préfets ne la remplissent qu'imparfaitement ou même s'en désintéressent. Dans ces conditions, les municipalités sont livrées à elles-mêmes et le contrôle préfectoral comporte inévitablement des lacunes. Il serait temps de réagir. Et si la réforme que nous préconisons devrait être prise en considération, il faudrait également en réaliser une seconde, inséparable de la première: la réorganisation du corps des Sous-Préfets algériens. Ce corps devrait être « fonctionnarisé », c'est-à-dire qu'au lieu d'être recrutés au hasard de la politique et des convenances ministérielles, les Sous-Préfets d'Algérie devraient être obligatoirement choisis parmi les fonctionnaires des services administratifs de la Colonie: Administrateurs des communes mixtes, fonctionnaires de l'Administration centrale et des Préfectures. A cette seule condition, la réforme portera ses fruits. Car un contrôle, on semble trop l'oublier, ne peut être utilement et efficacement exercé que par des hommes ayant une certaine pratique des lois et règlements administratifs. Or, à ce point de vue, les fonctionnaires qui viennent d'être cités remplissent toutes les conditions requises.

On objectera, il est vrai, que les Préfets sont en butte aux interventions des hommes politiques et qu'ils ne disposent pas de toute la latitude nécessaire pour résister, d'une façon énergique, aux démarches pressantes faites en faveur de communes qui s'élèvent souvent contre les rigueurs du contrôle de leur budget. Une telle raison n'est pas admissible. Les Préfets tiennent leurs pouvoirs de la loi et ils doivent les exercer, sans se départir d'une bienveillance quelquefois nécessaire, en toute conscience et avec leur entière indépendance. Et ils le peuvent, comme le prouve l'exemple du département d'Oran dont les communes se trouvent dans une situation satisfai-

sante, puisqu'elles parviennent à équilibrer leur budget sans trop de difficultés.. Leur prospérité relative est due, dans une certaine mesure, à la réussite des entreprises agricoles qui, dans ces régions, a influé heureusement sur l'état des finances communales ; mais elle est imputable *surtout à la fermeté avec laquelle l'autorité préfectorale paraît exercer son contrôle sur les municipalités.*

§ 2. — Economies pouvant être réalisées sur les dépenses communales

Des économies pourraient être réalisées sur un grand nombre de dépenses. Nous n'indiquerons que les principales:

Frais d'administration. — Les dépenses de personnel des mairies ont une tendance à être partout exagérées et à s'accroître dans des proportions trop élevées. Au cours de ces dix dernières années, l'augmentation constatée a atteint 450,000 francs environ, soit 3 ½ %.

Il y aurait lieu de réduire ces charges excessives par une gestion plus économique des services municipaux et de procéder notamment à une réglementation des secrétariats de mairie. Dans les petites communes, où le service de l'enseignement n'est pas trop chargé, ces fonctions pourraient être confiées, non à des agents spéciaux comme actuellement, mais à l'instituteur à qui il suffirait de servir une modeste indemnité, à l'instar de la pratique suivie dans la Métropole. Et, pour réduire la besogne pouvant lui incomber, on procéderait à une révision des états en nombre considérable, que les maires sont tenus d'adresser périodiquement à la préfecture et on déci-

derait radicalement la suppression de tous les documents dont la nécessité n'est pas absolue.

Les indemnités aux maires pourraient être considérablement réduites dans les villes et dans certaines communes de moindre importance.

On signalera enfin combien il est superflu, pour nombre de communes secondaires, de se pourvoir d'un architecte-voyer à traitement fixe. Il y aurait non seulement économie, mais encore plus de garantie à confier le service aux agents des Pont et Chaussées ou de la Vicinalité départementale.

Frais de gestion financière. — Des économies seraient réalisables sur les dépenses de gestion financière dans certaines villes pourvues de recettes municipales spéciales (art. 156 de la loi du 5 avril 1884).

Les fonctions de receveur municipal peuvent, en effet, être confiées au receveur des Contributions diverses de la localité, à qui il n'est alloué que la moitié des remises servies au receveur municipal spécial. Cette substitution qui est de nature à favoriser la bonne exécution du service, permettrait, en outre, d'économiser des frais de local, et le traitement d'un ou plusieurs porteurs de contraintes spéciaux. La tendance est, d'ailleurs, en France, de réduire le nombre des recettes municipales spéciales: la loi de finances de 1901 a porté de 30,000 à 60,000 francs le chiffre des revenus ordinaires nécessaires à une commune pour prétendre à l'établissement d'une recette spéciale: « A ne considérer que l'intérêt du service, a dit le rapporteur général du budget, les recettes spéciales ne devraient être autorisées que dans les villes importantes où les administrations municipales comptent un personnel relativement nombreux et capable de suivre de bien près les opérations du receveur spécial. » Ces considérations ont

plus de force encore en Algérie, où l'administration des Contributions diverses dispose de nombreux agents parfaitement préparés pour les fonctions de comptables municipaux.

Diminution du taux des emprunts. — L'exagération du taux des emprunts a contribué assurément à la gêne de plusieurs communes. Ce taux d'intérêt, dans plusieurs cas, dépasse 5 %, ce qui semble excessif, puisque le recouvrement de la créance est garanti par le droit d'inscription et d'imposition d'office de l'autorité préfectorale, à défaut de gage spécial. A la clôture de l'exercice 1910, le montant en capital des emprunts dont le taux d'intérêt, amortissement non compris, excédait 5 %, s'élevait à 1,639,194 fr. 61. A la même époque, la dette en capital des communes, à 4,50 %, était de 1,867,296 fr. 74 et le total des emprunts, dont le taux était supérieur à 4 %, atteignait 18,879,272 fr. 37.

De telles conditions sont onéreuses pour les communes qui ne devraient pourtant emprunter qu'à des taux relativement bas, étant donné les garanties sérieuses qu'elles offrent aux établissements prêteurs. Notamment, lorsqu'un emprunt est gagé sur l'octroi de mer, la partie du produit de cette taxe, nécessaire au paiement de l'annuité, est affectée par privilège au créancier.

Subventions aux sociétés. — Les communes, surtout celles dont les finances sont obérées, devraient se montrer moins large dans l'attribution des subventions aux sociétés locales. La réduction de ces allocations s'impose d'autant plus qu'elles ne correspondent à aucun objet d'utilité communale et qu'elles servent souvent à payer des services politiques ou à se ménager des électeurs.

⁂

Mais toutes les charges que supportent les communes ne paraissent pas susceptibles d'être ainsi réduites; la plupart, au contraire, suivent une progression constante. Il faut donc renoncer à l'espoir de leur faire subir une compression. On peut, toutefois, se demander si toutes ont bien un caractère communal et si certaines d'entre elles ne présentent pas plutôt un caractère d'intérêt général qui justifierait leur prise en charge par la Colonie.

C'est ce que nous allons examiner.

Dépenses de voirie. — De toutes les dépenses communales, les plus lourdes, celles qui se sont accrues dans la plus forte proportion, sont celles de la voirie. De 1901 à 1910, elles ont augmenté de 5,259,894 fr. La raison en est simple. Chaque année, le réseau des voies de communication s'étend, et cependant il est loin d'avoir atteint son complet développement.

Il serait assurément facile de soutenir que la voirie pourrait devenir un service colonial: les communes n'auraient plus à contribuer aux travaux d'entretien et de grosses réparations des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; elles ne conserveraient que le service des chemins vicinaux ordinaires, des chemins ruraux et de la voirie urbaine. En droit, cette thèse paraît très discutable, car on ne saurait nier que les chemins de grande communication et d'intérêt commun présentent une utilité primordiale pour les communes dont ils traversent le territoire; par suite, il est équitable qu'elles contribuent aux dépenses nécessitées par l'entretien de ces voies. — En fait, la question ne présente qu'un intérêt très restreint: la prise en charge de ces frais par la Colonie ne changerait guère la situation

des communes, puisque les ressources de la vicinalité constituent des fonds spéciaux qu'il est interdit d'affecter aux dépenses ordinaires; bien peu d'entre elles consacrent, en effet, une partie de leurs ressources ordinaires à l'entretien des chemins vicinaux. Il n'y a donc pas lieu d'envisager cette éventualité.

Il est cependant une mesure que nous croyons devoir signaler comme de nature à améliorer sensiblement la situation des communes à ce point de vue. On sait que des subventions peuvent être exigées des industriels qui ont dégradé, d'une manière extraordinaire, les chemins vicinaux (1). Ne pourrait-on pas faire application de cette disposition aux viticulteurs dont les lourdes voitures, chargées de vins, causent des dégâts considérables aux routes algériennes? Cette mesure semblerait profondémnt équitable.

On a contaté, d'autre part, que la circulation automobile, devenue particulièrement intense depuis ces dernières années, provoque une usure inaccoutumée des routes. L'automobile est un ennemi redoutable pour les routes qu'elles désagrègent rapidement. On ne devrait, dès lors, pas hésiter, à augmenter sérieusement le taux de la taxe des prestations à laquelle ces véhicules ont été assujettis par un décret du 11 mars 1902 (2) et qui n'est plus proportionnée aux dégâts qu'ils causent aux voies de communication.

Dépenses d'instruction publique. — Après celles de la voirie, les dépenses de l'instruction publique sont celles qui pèsent le plus lourdement sur les commu-

(1) Décret du 5 juillet 1854 portant règlement sur les chemins vicinaux, art. 18 et s. Est. et Lef., p. 167.

(2) Est. et Lef., suppl. 1902-03, p. 42.

nes algériennes. En 1910, elles se sont élevées à 5,730,930 francs, en augmentation de 2,225,809 francs sur les dépenses de l'année 1901. Cette progression très rapide s'explique par l'accroissement de la population scolaire, résultant de la suppression des écoles congréganistes et de l'extension de l'instruction donnée aux indigènes. Des efforts considérables ont donc été accomplis par les communes en un très court espace. Ils sont pourtant insuffisants. Une grande partie de l'enfance échappe encore à l'école. Et il faut compter que les communes auront encore de gros sacrifices à supporter pour satisfaire aux besoins de l'instruction publique.

La construction des bâtiments scolaires ainsi que l'agrandissement des écoles existantes incombent aux communes. Mais ces dernières ne contribuent à la dépense que de 20 à 30 % pour les constructions et de 20 à 50 %, pour les agrandissements. Le reste des frais est supporté par la Colonie, sous forme de subventions allouées aux communes dans des proportions fixées par une loi du 30 décembre 1903.

Comme les communes métropolitaines, les communes algériennes ont à leur charge les indemnités de résisence (1) et de logement (2) attribuées au personnel enseignant. Elles participent, d'autre part, au paiement du traitement des instituteurs et institutrices puisque la Colonie leur retient, à cet effet, le sixième de leur part d'octroi de mer, en vertu de l'article 30 de la loi du 19 juillet 1889 sur l'enseignement primaire. Le prélèvement effectué en 1911, s'est élevé à 1,742,056 francs. C'est donc, en définitive, une

(1) Décret du 31 décembre 1897. Est. et Lef. Suppl. 1897, p. 132.

(2) Décret du 24 juillet 1890. Est. et Lef. p. 902.

somme de 7 millions et demi qui est prise sur les ressources communales pour les besoins de l'instruction publique.

Est-il légitime de laisser toutes ces dépenses à la charge des communes?

A notre avis, la plupart des charges de l'instruction publique devraient incomber entièrement à l'Etat. Telles sont: 1° Le traitement des instituteurs et institutrices;

2° Leurs indemnités de résidence;

3° Leurs indemnités de logement;

4° Les dépenses de construction d'écoles nouvelles et d'agrandissement des écoles existantes.

Seules les dépenses suivantes resteraient à la charge des communes:

1° Les dépenses d'entretien des bâtiments scolaires;

2° Les dépenses d'entretien du mobilier scolaire;

3° Les fournitures de classe aux indigents.

Par suite, le 1/6e du produit de l'octroi de mer devrait être restitué aux communes et leur budget déchargé des crédits inscrits pour le paiement des indemnités de logement et de résidence ainsi que pour les constructions scolaires.

Notre opinion se justifie par des raisons très sérieuses. Une première raison, de principe, et que l'instruction publique apparaît comme une œuvre *essentiellement nationale.* L'idée d'un enseignement public, *fonction de l'Etat,* remonte à la Révolution (1). Elle est même plus ancienne; et, dès la seconde moitié du XVIIIe siècle, les parlementaires avaient demandé que l'enseignement public devînt un enseignement *national:* « Les enfants de l'Etat, disait La

(1) L. Béquet, Répertoire du droit administratif. Tome 19, p. 1.

Chalotais, doivent être élevés par des membres de l'Etat. » « Les enfants élevés dans des collèges naissent citoyens, disait le Parlement de Grenoble; donc les maîtres doivent être citoyens et *ne dépendre que de l'Etat.* » Cette conception s'est toujours maintenue depuis; elle s'est même fortifiée. L'Etat seul, en effet, dispose des ressources suffisantes et des pouvoirs assez forts pour organiser et diriger au mieux de l'intérêt général les grands services d'enseignement dont le développement est indispensable au progrès et au prestige de la nation. Pratiquement, la notion de « l'Etat enseignant » est admise dans la plupart des pays civilisés. L'Etat, étant le seul maître en matière d'enseignement, doit donc logiquement supporter toutes les charges de cet enseignement.

En Algérie, cette vérité revêt une importance plus grande encore que dans la métropole. L'école, en effet, n'y est pas seulement le plus puissant moyen d'action pour faire entrer les populations dans la voie du progrès et de la civilisation, c'est en outre, le meilleur et le plus sûr instrument de domination que nous puissions avoir. C'est par elle, en effet, que nous étendrons notre culture intellectuelle non seulement à la masse profonde des indigènes mais aussi à la population étrangère dont le flot sans cesse accru et renouvelé menace de submerger nos propres nationaux. C'est par l'instruction que notre race maintiendra sa prépondérance sur toutes celles qui se disputent actuellement le sol algérien.

Pour un motif d'un autre ordre, nous pensons que la Colonie devrait *restituer* aux communes le 1/6e du produit de l'octroi de mer. Nous rappellerons que l'octroi de mer a été créé précisément *en vue de subvenir aux besoins des communes.* Il en résulte qu'il y a, dans le fait de la Colonie donnant d'un côté et

retenant de l'autre, comme un manque de générosité vis-à-vis des communes, comme une espèce de marchandage contraire à sa dignité de grande tutrice.

On objectera, il est vrai, qu'en opérant cette restitution et en prenant à sa charge les crédits actuellement inscrits au budget des communes, la Colonie aura à supporter une dépense supplémentaire de sept millions et demi à laquelle elle n'est pas en mesure de faire face actuellement. Cet argument, pratiquement gros de conséquences, ne doit pas être retenu au point de vue des principes. Si l'on veut éviter que la concurrence fiscale qui met aux prises Etat, Départements et Communes ne tourne injustement au détriment de l'un et à l'avantage des autres ou inversement, il importe de respecter rigoureusement le principe de l'autonomie des divers budgets et de s'élever contre tout système de nature à le battre en brèche. De même qu'il faut s'opposer à la mise à la charge de l'Etat de dépenses ayant un caractère départemental et communal, de même il convient d'empêcher l'Etat d'imposer aux communes ou départements des charges qui doivent, en principe, lui incomber.

Nous ferons observer, d'ailleurs, que la Colonie pourrait sans difficulté, compenser cet accroissement de charges par de nouvelles ressources; qu'elle bénéficiera prochainement du produit de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, de l'impôt sur les successions et de l'impôt sur les offices ministériels dont le principe a été voté par les assemblées financières au cours de leur dernière session. Il lui sera possible, d'autre part, de tirer d'importants profits de l'augmentation de contributions existantes et qui lui sont propres: l'impôt sur les tabacs et l'impôt de l'enregistrement dont le tarif est la moitié de celui qui est en usage dans la Métropole.

Dépenses d'assistance [1]

Les dépenses d'assistance sont celles qui certainement causent le plus de souci aux municipalités et soulèvent de leur part les plus vives doléances. D'après les chiffres fournis par la « *Statistique Financière de l'Algérie* », ces dépenses se sont élevées, pour les frais d'hospitalisation, de 2,066,524 francs en 1901, à 2,589,245 fr. (2) en 1910, soit une augmentation de 522,721 francs et, pour les subventions et secours à des œuvres d'assistance, elles ont passé de 731,367 franc, en 1901, à 1,374,607 francs, en 1910, soit un accroissement de 643,240 francs. Pour l'ensemble, l'augmentation est donc de 1,165,961 francs pour une période de dix ans, soit de 41,7 %; ce qui représente un accroissement annuel moyen de 4,17 %.

Les charges d'assistance constituent, comme on le voit, un fardeau très lourd pour la plupart des

---

(1) Nous avons cru devoir donner un développement particulier au paragraphe relatif aux dépenses d'assistance pour plusieurs raisons: tout d'abord les questions relatives aux dépenses d'assistance sont étroitement liées avec celles concernant l'organisation de l'assistance; elles influent les unes sur les autres et il paraît difficile de les dissocier; — ces dépenses sont ensuite celles que contestent le plus vivement les communes qui y voient une charge d'Etat; — enfin, ce sont ces dépenses qui, parmi toutes les charges communales, ont donné lieu aux controverses les plus ardentes et aux débats les plus passionnés depuis plusieurs années. On doit faire observer, d'autre part que cette question est très complexe.

(2) Ces chiffres comprennent à la fois les frais d'hospitalisation des malades indigents, les dépenses d'entretien des vieillards et des incurables dans les hospices, celles des aliénés et des enfants assistés.

budgets communaux. On s'explique, dès lors, qu'elles aient donné lieu chaque année à de nombreux et intéressants débats au sein des assemblées algériennes et que les congrès des maires leur aient consacré une large part de leurs délibérations. Ces préoccupations sont d'autant plus légitimes que les dépenses d'assistance auront toujours une tendance à croître. Leur mouvement ascensionnel est étroitement lié au mouvement numérique de la population dont l'augmentation est constante. Le développement progressif des grands travaux publics, l'essor de l'industrie minière, l'extension des sphères de culture, la mise en exploitation des massifs forestiers provoquent une immigration très importante d'ouvriers, parmi lesquels se recrute surtout le contingent des assistés. Ce sont les étrangers principalement qui alimentent ce courant immigrateur. En général, miséreux, ils ne tardent pas à avoir recours à l'assistance et il faut reconnaître d'ailleurs qu'ils usent largement, un peu trop largement même, de l'hospitalité généreuse qui leur est offerte en Algérie. Non pas que nous contestions aux étrangers le droit aux secours de l'assistance. L'Algérie tire, en effet, de précieux avantages de la main-d'œuvre étrangère et, certainement, elle doit, en grande partie, son développement et sa prospérité aux défricheurs venus d'Espagne et aux terrassiers originaires des contrées italiennes. Il serait souverainement injuste, ainsi que le déclarait M. le Gouverneur général Cambon, « de ne pas faire une place dans nos hôpitaux « aux malheureux cachexiques venus des marais « qu'ils ont contribué à assainir et à ceux qui ont « été blessés dans nos grandes entreprises de tra- « vaux publics. » Mais, il faut reconnaître, comme nous le verrons plus loin, qu'une certaine catégorie d'étrangers abusent de notre générosité: le cas des

femmes espagnoles traversant la Méditerranée pour faire leurs couches à l'hôpital d'Oran, aux frais de la Colonie, et regagnant ensuite Alicante en est un exemple typique.

Les indigènes eux-mêmes viennent de plus en plus dans nos hôpitaux. La répugnance qu'ils avaient pendant longtemps témoignée à l'égard de l'hospitalisation disparaît à mesure qu'ils se familiarisent davantage avec nos mœurs, et de plus en plus ils ont recours aux soins hospitaliers. Cette tendance de la population musulmane, s'accentuant de jour en jour, est une des causes qui contribueront le plus à l'augmentation des charges d'assistance, et notamment des frais d'hospitalisation.

Cette éventualité ne laisse pas que d'être très inquiétante pour les communes dont l'équilibre budgétaire, si difficile à obtenir, est ainsi sérieusement menacé. C'est qu'en effet le rendement de l'octroi de mer, dont le cinquième doit théoriquement couvrir les dépenses d'hospitalisation à la charge des communes (1), ne suit pas une progression proportionnelle à ces dépenses. Le coefficient d'accroissement de

---

(1) Nous rappelons (Cf au chapitre 2 de la première partie, relatif à l'octroi de mer, page) que de 1858 à 1874 les dépenses d'hospitalisation ont été supportées par les provinces (ou départements) auxquelles étaient attribués, pour y faire face, tout d'abord, deux cinquièmes, puis un cinquième de l'octroi de mer. Elles ont été mises à la charge des communes par le décret du 23 décembre 1874 qui a restitué en même temps aux budgets communaux le cinquième de l'octroi de mer précédemment attribué aux départements. C'est ce qui explique le rapprochement fait par les communes entre leurs dépenses d'hospitalisation et le cinquième de l'octroi de mer. Mais cette comparaison n'a qu'une valeur indicative et aucun lien obligatoire ne sau-

cette taxe n'est que de 1,75 %, alors que celui des frais d'hospitalisation atteint 2,71 %. Les doléances des municipalités sont, il faut le reconnaître, en partie justifiées. Nous disons « en partie » et avec raison. On s'est trop complu, à ce point de vue, dans un pessimisme exagéré. Les procès-verbaux des Délégations financières, les comptes rendus des congrès des maires sont pleins de sombres tableaux qui ont été faits de la situation des communes accablées par les charges hospitalières. A en croire leurs auteurs, les communes seraient écrasées sous le faix de ces dépenses et atteintes d'une anémie inquiétante. Quelques-unes même seraient frappées à mort. En toute matière, il faut se garder des exagérations qui ne peuvent qu'égarer l'opinion au grand détriment de la cause que l'on veut défendre. Il est certainement préférable de partir d'appréciations exactes et, à ce point de vue, les chiffres, mieux que tous autres commentaires, suffiront pour faire connaître la situation des communes sous leur véritable jour.

D'une étude très précise à laquelle il a été procédé, il résulte que la très grande majorité des communes peuvent supporter les charges qu'on leur a imposées moyennant l'abandon du cinquième de l'octroi de mer et que beaucoup d'entre elles réalisent même

---

rait exister entre les deux termes qui la composent. C'est donc à tort, que certaines communes prétendent que la partie des dépenses d'hospitalisation excédant le 1/5e de l'octroi de mer ne saurait leur incomber.

Aujourd'hui les communes doivent obligatoirement supporter les frais d'hospitalisation des malades indigents qui ont acquis le domicile de secours dans ces communes (D. du 16 décembre 1902). Pour les indigents non domiciliés, les dépenses sont à la charge de la Colonie.

sur ce cinquième des économies appréciables (1). Peu nombreuses sont celles qui subissent un dépassement sur le cinquième de leur part d'octroi de mer. D'après le rapport de M. Benoît, la surcharge réelle supportée par l'ensemble des communes, sur ce cinquième, a été de 367,025 francs, en 1906; de 298,463 francs en 1907 et de 200,489 francs en 1908.

Voilà à quoi se réduit exactement le dépassement global les frais d'hospitalisation (2) sur le cinquième de la part d'octroi de mer que les communes affectent théoriquement aux frais d'hospitalisation. Et encore, il n'est pas fait état de la subvention que la Colonie accorde aux communes qui dépensent plus que le cinquième de leur part d'octroi de mer, laquelle, depuis 1905, s'élève à 200,000 francs (3).

Mais, pour donner, une physionomie plus exacte du problème, il échet de faire abstraction des com-

---

(1) Consulter, à cet égard, le rapport présenté au nom de la Commission des finances des Délégations financières par M. le Docteur Benoît, délégué financier (Cf. procès-verbaux des séances plénières, séance du 7 juin 1910).

M. le Docteur Benoit, délégué financier, rapporteur du budget de l'assistance publique pour les exercices 1910, 1911, 1912 et 1913, a rédigé, sur les questions d'assistance et d'hygiène en Algérie, des rapports très appréciés, dont nous conseillons vivement la lecture à tous ceux qui s'intéressent à ce côté si important et si vivant du problème social. Ces documents sont insérés dans les procès-verbaux des séances plénières des Délégations Financières.

On pourra également consulter les débats auxquels ont donné lieu les questions d'assistance au sein des Délégations Financières depuis 1901.

(2) Ce dépassement s'est produit pour la presque totalité dans les villes d'Alger, d'Oran et de Constantine (272,202 francs en 1908).

(3) Cette subvention n'est plus que de 150,000 francs depuis 1910.

munes mixtes et des communes indigènes qui sont en général, dans une bonne situation financière et de ne considérer que les communes de plein exercice. On constate alors que, pour ces dernières, l'excédent des dépenses d'hospitalisation sur le cinquième de l'octroi de mer, — déduction faite de la subvention de la Colonie, — atteint en moyenne 230,000 francs environ par an.

Ce dernier chiffre constitue une indication précieuse. Il démontre nettement que les doléances des municipalités sont, au moins pour les grandes agglomérations, entièrement fondées. Il devient donc indispensable de s'intéresser au sort des communes, surtout si l'on songe que le mouvement ascensionnel des dépenses d'hospitalisation ne fera que s'accroître.

Dans ce but divers moyens peuvent être préconisés. Nous allons les examiner successivement.

1° *Diminution du prix de journée.* — Le premier moyen qui s'offre à l'esprit consiste dans la diminution du prix de journée des malades (1).

---

(1) En vertu de l'article 20 du décret du 23 décembre 1874, le tarif du prix de remboursement des journées de malades est arrêté, chaque année, au mois de janvier, par le Préfet en Conseil de Préfecture. Il est fixé, pour chaque établissement séparément, en prenant pour base le montant des dépenses de l'année précédente, divisé par le produit du nombre des journées de malades pendant la même période. Ne sont pas comprises dans les éléments de ce calcul, les dépenses de constructions et de grosses réparations, non plus que les dépenses d'achat du matériel et du linge. On fait entrer cependant en ligne de compte, le montant de la moins-value du matériel inscrit annuellement au budget (décision gouvernementale du 31 août 1899). En ce qui concerne les hôpitaux militaires, le taux de remboursement est fixé par le ministre de la guerre.

De prime abord, la solution paraît simple; en réalité, elle est très complexe. Les éléments constitutifs du prix de journée sont matériels et moraux. Sa fixation dépend d'une série de contingences qu'il convient d'envisager une à une pour établir des comparaisons intéressantes et aboutir à un résultat utile. C'est ce qu'a très bien compris l'administration supérieure qui, ces dernières années, est entrée résolument dans la voie des réformes.

Tout d'abord, elle s'est efforcée d'assurer une meilleure administration des hôpitaux en règlementant le le recrutement et les conditions d'avancement du personnel qui, trop souvent, était recruté « selon les jeux et les hasards de la politique ou parmi les fonctionnaires fatigués ». Dans un discours qu'il prononça au cours de la réunion d'un commission réunie, en 1906, pour étudier les réformes de l'assistance hospitalière, M. Maginot, Directeur de l'Intérieur, stigmatisa cet état de choses: « Contrairement à ce qui existe pour « les autres carrières administratives de la Colonie, « dont l'accès est protégé par le concours ou par des « règles d'admission, celle de directeur et d'économe « d'hôpital, c'est-à-dire d'agents qui doivent être la « cheville ouvrière de l'Administration hospitalière, « n'a été jusqu'ici aucunement défendue contre les « candidatures du dehors. Il en est résulté que les « agents n'ont pas toujours été à la hauteur de la « tâche qui leur incombait. De là, en grande partie « cette administration défectueuse dont on constate « aujourd'hui les funestes effets. Il ne sert de rien, « en effet, d'avoir consenti les gros sacrifices qui « ont été faits pour l'assistance hospitalière, d'être « arrivé au prix des efforts les plus coûteux à doter « la Colonie d'hôpitaux bien aménagés et possédant « un important matériel, d'avoir un personnel médi- « cal capable et dévoué, si les agents de l'adminis-

« tration et de la gestion de nos établissements hos-
« pitaliers demeurent, par suite de leur recrutement
« défectueux, inférieurs à leur mission. »

M. Jonnart, Gouverneur général, n'hésita pas à mettre fin à ces errements qui compromettaient gravement les intérêts des hôpitaux et des malades, ainsi que les finances publiques. Par un arrêté du 6 décembre 1905, le personnel administratif des hôpitaux de la Colonie a été complètement réorganisé. Actuellement, la situation et les conditions de recrutement des directeurs, économes, rédacteurs et commis sont réglées par les arrêtés gouvernementaux des 20 mars 1908, 10 février 1909 et 19 mars 1910. Cette réforme touchant le personnel a produit déjà de bons résultats; et, l'épuration étant opérée progressivement, il est à prévoir que d'ici peu de temps, tous les agents des services hospitaliers seront à la hauteur de leur tâche et mettront à l'accomplir tout le dévouement nécessaire.

Il convient d'ajouter qu'un arrêté gouvernemental du 25 juin 1906 a créé un poste d'inspecteur général des services d'assistance, pour assurer efficacement le contrôle de la gestion et de l'administration des hôpitaux.

D'autres moyens ont été employés. Ils consistent dans la diminution des frais généraux des hôpitaux. C'est ainsi qu'on peut citer la prise en charge par la Colonie des traitements et des retraites afférents au personnel des hôpitaux. On s'est attaché, d'autre part, à combattre autant que possible les gaspillages et à exclure l'emploi des spécialités pharmaceutiques onéreuses qui ne sont pas indispensables et qui peuvent être aisément remplacées par des produits courants, d'un prix modique.

Pour diminuer le prix de journée, une autre solution s'offre tout naturellement: c'est l'augmentation

des ressources personnelles des établissements hospitaliers. En France, presque tous les hôpitaux et hospices sont riches et possèdent des revenus considérables provenant de dotations ou de legs dûs à de généreux donateurs. On estime qu'au cours du siècle dernier ces actes de générosité ont porté sur une somme de 700 millions de francs environ.

Les hôpitaux où hospices d'Algérie n'ont, par contre, guère de ressources personnelles; quelques-uns même en sont totalement privés. La plupart d'entre eux sont bien pourvus de dotations qui leur ont été accordées en vertu d'un décret du 18 septembre 1860 et de décrets postérieurs. Mais les revenus de ces biens qui consistent en terres ou maisons indigènes, dont l'entretien est onéreux et la location difficile, sont peu importants. Ces établissements n'ont en conséquence comme ressources que le remboursement des journées de malades qu'ils recouvrent quelquefois difficilement et les produits divers provenant de la vente des objets hors de service, débris et vidanges.

C'est pourquoi l'Etat ne devrait pas hésiter à doter le plus largement possible les hôpitaux. Les immeubles domanieux sont encore très nombreux et très vastes en Algérie. Il peut, sans grand inconvénient, en être prélevé une faible partie qui serait concédée gratuitement à ces établissements charitables. Grâce à cet appoint, il leur serait possible de se constituer un capital productif de revenus.

Parallèlement à ces réformes, il en est une autre éminemment désirable, qui peut exercer une influence très heureuse sur la diminution du prix de journée: c'est l'association de plus en plus étroite du médecin à la vie budgétaire des hôpitaux; c'est la « collaboration affectueuse du praticien et du gestionnaire ». Actuellement, les médecins ignorent peut-être les difficultés financières qui entravent le bon

fonctionnement des hôpitaux. Ils ne se rendent pas un compte exact des répercussions fâcheuses qu'exercent les dépenses d'hospitalisation sur les budgets communaux et comment il se fait que toute dépense qui n'est pas strictement utile lèse les intérêts de la collectivité, souvent au détriment de malheureux très intéressants qui ne peuvent être secourus faute de ressources disponibles. L'expérience prouve même que d'une façon générale, dans les hôpitaux, le corps médical et le personnel administratif apparaissent l'un à l'autre comme deux organismes distincts, ayant une mission différente. De là des conflits de tous les instants qui nuisent gravement aux intérêts des malades et des finances publiques. Aussi les efforts, au lieu de tendre à la meilleure utilisation des ressources des établissements, se sont souvent dépensés en sens contraire, au grand détriment de la marche des services. Il est évident qu'il ne saurait être question de faire contrôler le médecin par l'administrateur. Ce dernier n'a pas la compétence voulue pour s'immiscer dans les attributions scientifiques du praticien. « L'art médical, comme l'a dit M. le docteur Benoit, échappe à toute réglementation absolue, à toute définition précise, et c'est en vain qu'on voudrait imposer aux médecins des hôpitaux des règles fixes, voire même des inspecteurs ou des contrôleurs. Quelle est l'autorité administrative qui osera ordonner ou défendre quelque chose, contradictoirement à l'avis du médecin qui mettra en avant l'existence de son malade? » Le médecin ne doit pas néanmoins se désintéresser complètement de la dépense. Il faut qu'il comprenne que le meilleur but à atteindre, c'est d'assurer au plus grand nombre de déshérités possible le maximum de soins avec le minimum de dépenses. Ce résultat peut être obtenu par la conciliation, par l'entente, d'une façon tacite,

en communiquant à chacun des médecins l'état détaillé des dépenses effectuées dans leurs salles, en indiquant la répercussion des dépenses de chaque nature sur le prix de journée. Le praticien connaîtra ainsi des détails dont l'importance lui échappe et pourra amener, grâce à sa surveillance et à son tact, une économie sensible dans son service.

Il est, enfin, une dernière cause qui exerce une influence sur la fixation du prix de journée: ce sont les malades payants en salle ou en cabinet. D'aucuns soutiennent que les prix qu'on leur réclame sont bien inférieurs à la réalité des frais qu'ils occasionnent, soit pour leur entretien, soit pour leur traitement. Ils seraient, par suite, une cause de l'élévation du prix de journée. D'autre part, leur admission dans les hôpitaux fait que l'argent des communes, destiné exclusivement aux indigents, va en partie aux aisés et aux riches. Aussi demande-t-on que des lits ne soient réservés, dans les hôpitaux, aux malades payants, « qu'à titre tout à fait exceptionnel et dans une faible proportion ». La question ne laisse pas que d'être délicate. Où et quand cesse pour un homme le droit d'être hospitalisé en payant? La réponse est difficile. La solution la plus pratique consisterait, semble-t-il, à exiger des malades non indigents des prix de séjour suffisamment élevés pour couvrir les frais qu'ils imposent et procurer un léger appoint de ressources qui viendra atténuer les prix moyens de journée des malades pauvres.

En résumé, il est certain que la poursuite des réformes qui viennent d'être indiquées portera ses fruits et qu'il en résultera une diminution sensible du prix de journée dans les hôpitaux.

2° *Restriction des admissions abusives.* — Une des causes les plus efficientes de l'importance des frais

d'hospitalisation et de leur augmentation progressive réside dans la trop grande facilité avec laquelle les maires dressent les listes d'indigence et autorisent les admissions dans les hôpitaux. Ces magitrats municipaux se laissent aller à trop d'indulgence et de mansuétude et par excès d'humanité, n'hésitent pas à sacrifier les intérêts financiers de leur commune pour faire hospitaliser les malades ou soi-disant malades qui viennent les solliciter. Quelquefois aussi, ils obéissent à des préoccupations d'ordre politique et on pourait citer des cas fréquents où des services d'ordre électoral ont été récompensés par un séjour à l'hôpital. C'est qu'aujourd'hui, grâce à l'amélioration toujours croissante des hôpitaux, où on trouve un véritable confort, le séjour dans ces établissements apparaît plutôt comme agréable pour beaucoup de gens qui s'y font admettre aussi bien pour s'y faire soigner que pour s'y reposer. Enfin, le médecin des indigents se débarrasse parfois des malades trop exigeants en les dirigeant sur l'hôpital. Et dans cette énumération, il ne faut point oublier les professionnels de la mendicité ou du vagabondage, sans domicile de secours ou bien ayant un domicile de secours dans une commune qu'ils ont depuis longtemps quittée, qui arrivent, en dépit de toute surveillance à se faire admettre dans les hôpitaux où ils séjournent généralement pendant la saison rigoureuse.

Comment réagir contre de tels abus? On peut tout d'abord, réglementer le mode des admissions dans les hôpitaux. C'est ce qu'ont fait diverses circulaires gouvernementales, dont la dernière en date du 4 mai 1908 (1), est particulièrement intéressante et constitue un véritable progrès. Son application stricte ne peut

(1) Cf. Annexes.

que s'exercer très utilement en faveur des communes et de la Colonie. Il convient de signaler notamment les prescriptions relatives aux étrangers. La mention, portée au dos du certificat d'immatriculation, des dates de leurs entrées et sorties des hôpitaux permettra d'exercer une surveillance efficace susceptible de les empêcher d'abuser de l'hospitalisation. Cette mesure pourrait être utilement complétée par l'expulsion des étrangers reconnus comme professionnels de la mendicité et de l'hospitalisation.

On avait songé, pour réprimer les entrées abusives, à retirer aux maires le soin de délivrer les billets d'admission et de confier cette tâche à des fonctionnaires de l'Etat, sous-préfets, commissaires de police, receveurs des contributions diverses, etc. Ces fonctionnaires, plus impartiaux et moins accessibles, se montreraient plus rigoureux et n'autoriseraient que les admissions vraiment justifiées. L'idée est séduisante. Mais elle se heurte à de nombreuses difficultés dans la pratique. Les communes où résident ces fonctionnaires sont les moins nombreuses. D'où la nécessité de laisser aux maires de ces communes le soin de décider l'hospitalisation. L'expérience a d'ailleurs démontré que les fonctionnaires de l'Etat sont absorbés par d'autres préoccupations qui les obligeraient à négliger la question des admissions dans les hôpitaux. Ainsi, « par la force même des choses », on a dû laisser aux maires, mieux qualifiés pour remplir ce rôle, la signature des billets d'entrée à l'hôpital.

3° *Abus de séjour.* — Nous avons indiqué combien était désirable la collaboration et l'entente de l'administrateur pour arriver, sans nuire aux intérêts des malades, à une gestion économique des hôpitaux. Mais là où le rôle du médecin devient le plus important, c'est après l'hospitalisation. « L'entrée abusive

d'un malade (1) n'est en soi qu'un incident; elle ne devient un fait grave que si l'erreur n'est pas réparée au plus tôt. Les maires ne réclament tant de sévérité dans les admissions que parce qu'une cruelle expérience leur a appris les conséquences possibles d'une seule admission. Qu'un malade et surtout un pseudo-malade réussisse par surprise à franchir la porte, objet de ses espérances, et c'est peut-être 100, 200, ou 300 jours d'hospitalisation que la commune du domicile de secours aura à payer. » Ces faits sont malheureusement très exacts. Une fois admis, le malade est sous la dépendance unique du médecin traitant, seul responsable. Et souvent, soit par excès d'humanité, soit qu'ils constituent par le mal dont ils sont atteints un sujet d'études intéressant pour le praticien, certains individus sont conservés pendant une longue période, aux frais des communes qui n'ont aucun recours. D'autres malades auraient pu tout aussi bien recevoir chez eux les soins nécessaires, grâce aux secours de l'assistance à domicile. Enfin, de nombreux chroniques ou incurables sont conservés dans les hôpitaux alors qu'ils devraient être envoyés dans les hospices où ils recevraient les mêmes soins et où le prix de journée est bien moins élevé.

En cette matière, le rôle du gestionnaire est, par la raison même des choses, très effacé. Il ne peut s'ingérer dans le domaine technique qui échappe à sa compétence, et, il faut le dire, les praticiens supportent mal cette ingérence qui ne peut être que la source de conflits regrettables, nuisibles à la bonne

(1) Rapport de M. le Docteur Benoit, déjà cité. (Procès-verbaux des Délégations Financières. Séance plénière du 7 juin 1910).

marche du service et aux intérêts financiers des communes et de la Colonie. La question ne laisse pas que d'être très délicate.

La circulaire gouvernementale du 4 mai 1908 a essayé de réagir contre cette situation, en édictant les prescriptions suivantes :

« *Abus de séjour dans les hôpitaux.* — Les Municipalités ne cessent de se plaindre des séjours trop prolongés que font souvent à leur insu certains de leurs malades dans les hôpitaux. Je vous prie de vouloir bien insister auprès des médecins et chirurgiens, chefs de service, pour qu'ils veillent personnellement à ce que ces abus ne se produisent pas. Les directeurs devront eux-mêmes se renseigner fréquemment auprès du médecin traitant sur l'état du malade en traitement depuis plus d'un mois et, si rien ne s'y oppose, faire part de ces renseignements aux maires. On évitera ainsi de grever injustement le budget de modestes communes des frais entraînés par l'hospitalisation d'individus qui s'habituent à l'oisiveté de la vie d'hôpital, alors qu'ils pourraient reprendre la vie normale avec des soins et de légers secours à domicile. Je vous ai indiqué récemment mon intention de créer dans chacun de nos hospices une section spéciale pour les malades chroniques et convalescents, à un prix de journée légèrement supérieur à celui des vieillards. On devra faire passer dans cette section spéciale, aussitôt que le médecin traitant le jugera possible, les malades indigents à la charge de l'Etat ainsi que les malades relevant des Communes si les maires en ont exprimé le désir.

« Ces mesures dégrèveront le budget de la Colonie et des communes, tout en assurant aux malades le repos et les soins d'un médecin jusqu'à leur complète guérison. »

Malheureusement, les instructions les plus sages et les mieux conçues risqueraient de rester lettre morte sans le concours loyal et l'aide effecitf des médecins des hôpitaux. « A la base de toutes les discussions, à la source de toutes les irritations entre maires et médecins, se retrouvent la méconnaissance, l'ignorance ou l'oubli par les uns des droits et des devoirs des autres. Ce qu'il importe surtout, c'est de faire tomber les barrières qui les séparent, c'est d'amener les uns et les autres à cesser de regarder les difficultés hospitalières au point de vue exclusif des intérêts dont ils ont la charge » (1). Ces observations si judicieuses, déjà présentées au Congrès des maires d'Alger, n'avaient pas manqué de faire sensation sur les chefs des municipalités. Ils avaient compris que là était la pierre d'achoppement, la principale difficulté à résoudre. Aussi, dans la pensée d'obtenir des résultats heureux dans un domaine où toutes les tentatives les plus franches, les mieux inspirées avaient échoué, le Congrès des Maires adopta le vœu suivant de M. le docteur Benoit :

« Le Congrès des maires du département d'Alger considérant qu'une collaboration confiante et de tous les instants entre le personnel administratif et le personnel médical des hôpitaux peut amener une réduction notable dans les dépenses d'hospitalisation;

« Que l'intérêt des malades, l'intérêt de la science et l'intérêt administratif peuvent parfaitement se concilier;

« Que cette conciliation n'a pas toujours été jusqu'à présent ce qu'elle aurait dû être, faute d'une entente suffisante entre les représentants de ces différents intérêts;

---

(1) Rapport de M. le Docteur Benoit, déjà cité.

« Que cette entente ne peut être obtenue par les circulaires les mieux intentionnées et les plus parfaitement rédigées, que du reste certains faits de la vie hospitalière, comme les admissions d'urgence ou les prolongations exagérées de séjour échappent par leur essence même, à toute réglementation précise, à toute définition absolue;

« Emet le vœu que tous les problèmes soulevés par les entrées d'urgence, les frais de traitement, les durées de séjour, soient confiés à l'étude d'une commission mixte composée de représentants des différents intérêts, maires, médecins des hôpitaux, délégués du pouvoir central. »

L'idée qui a inspiré ce vœu, également adopté par les Délégations Financières, est excellente. Paradoxale au prime abord, elle apparaît à l'examen réalisable. Il suffira de bonne volonté, de tact et d'entente de part et d'autre. Quelques hésitations auront sans doute lieu au début comme dans toute organisation nouvelle; mais l'organisme prendra peu à peu de la souplesse et il n'est pas douteux que les commissions mixtes dont M. le Docteur Benoît demande la création, seront appelées à exercer un rôle très utile, dans l'intérêt des malades intéressants et des finances publiques et au détriment des rouleurs et vagabonds, professionnels de l'hospitalisation.

La pratique d'ailleurs a révélé les résultats heureux que l'on peut attendre de l'institution préconisée. A l'hôpital de Constantine existe, depuis le mois de septembre 1909, une commission de contrôle de séjour des malades à l'hôpital. Le procès-verbal (1) de la première réunion qu'elle a tenue est très

(1) Ce procès-verbal est inséré in-extenso dans les procès-verbaux des Délégations Financières. Non Colons. Année 1910. Pages 186 et suivantes. Cf. Annexes.

intéressant. On y trouvera la preuve qu'une entente est possible entre praticiens et administratifs.

4° *Assistance à domicile.* — L'assistance médicale à domicile (1) est un moyen très heureux de diminuer les charges supportées par les communes pour les dépenses d'hospitalisation. Elle est, en effet, bien moins chère que l'assistance hospitalière: on a calculé (2), pour la France, que le traitement d'un malade à domicile revient à un prix cinq fois moindre que son traitement à l'hôpital, et il n'est pas douteux qu'en Algérie la proportion ne doive être au moins aussi favorable à l'assistance à domicile, en raison de l'élévation du prix de la journée d'hospitalisation. Elle est, d'autre part, plus morale parce qu'elle laisse le malade dans ses foyers où il continue à recevoir les soins affectueux des siens et agit plus efficacement sur ce dernier, en évitant de le transplanter dans le milieu un peu déprimant de l'hôpital.

Le général Chanzy, qui apporta tous ses soins à l'organisation de l'assistance publique en Algérie, comprit très bien tout le parti qu'on pouvait tirer de ce mode d'assistance. Aussi s'efforça-t-il de développer et d'encourager le fonctionnement des services

---

(1) L'assistance médicale à domicile comprend:

1° Les consultations gratuites faites par les médecins communaux ou de colonisation dans un local désigné et aménagé à cet effet;

2° Les visites des médecins appelés à domicile par les malades;

3° La délivrance des bons de médicaments;

4° La délivrance de secours en argent pour permettre à la famille de subsister lorsque le père et la mère sont malades.

(2) Circulaire gouvernementale du 5 mars 1907. Cf. Annexes.

d'assistance à domicile. Il engagea vivement les municipalités (1) à entrer dans cette voie en leur démontrant l'excellence du système qui tient compte à la fois des intérêts des malades et des nécessités financières des communes. C'est qu'en effet le côté budgétaire n'est pas tout en matière d'assistance. Les préoccupations d'ordre moral et social ne sont pas moins importantes.

Une circulaire gouvernementale du 5 mars 1907 a rappelé aux municipalités algériennes les bienfaits de l'assistance à domicile en insistant particulièrement sur les économies qu'elles pourraient, grâce à son organisation, réaliser sur les dépenses d'assistance. Elle est inspirée de la formule suivante inscrite dans la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. « Nul malade ne doit être admis dans un établissement hospitalier que s'il y a impossibilité de le soigner à domicile ». C'est dans l'application de cette formule tout entière que réside l'assistance à domicile.

L'expérience a d'ailleurs démontré que l'assistance à domicile a contribué à exercer une répercussion favorable sur les dépenses hospitalières des communes.

Ces dernières ont une tendance à diminuer, comme l'indique les chiffres ci-après:

Année 1906.....	1.816.604
Année 1907.....	1.790.534
Année 1908.....	1.695.280
Année 1909.....	1.772.825
Année 1910.....	1.646.159

(1) Circulaire du 1er mai 1877. Cf. Annexes.

On trouve d'ailleurs dans *L'Exposé de la Situation générale de l'Algérie,* qui est publié par le Gouvernement général, des exemples précis qui prouvent combien une assistance à domicile bien organisée peut être profitable aux finances communales. Partout où des efforts sérieux ont été tentés, on constate une diminution sensible, parfois même importante, des frais d'hospitalisation. A Isserville, cette diminution a atteint les 2/3 en 1911, et à Zéralda 50 % ; elle a été d'un tiers à Palestro (mixte), Fort-de-l'Eau, Félix-Faure, Loti, Crescia, Birkadem, Batna. Dans beaucoup d'autres communes, les frais d'hospitalisation ont été réduits d'une façon appréciable. Il en a été ainsi à Fouka, Coléa, Courbet, Birtouta, Douéra, Guyotville, Kouba, Tizi-Reniff, Saint-Pierre-Saint-Paul, El-Biar, Palestro, Chebli, El-Affroun, Arba, Dely-Ibrahim, Ouled-Fayet, Berrouaghia, Bouïra, Réghaïa, Aumale (p. e.), Birmandreïs, Bordj-Ménaïel, Beni-Méred, Barral, Bougie, Bône, Héliopolis, Belezma, Oued-Zenati, Châteaudun-du-Rhummel (mixte).

5° *Création d'hospices pour les vieillards et incurables.* — Le prix de journée payé dans ces établissement est bien moins élevé que dans les hôpitaux. Les communes ont donc intérêt à créer des hospices et asiles pour y recueillir et soigner leurs vieillards et incurables. Malheureusement ces établissecharitables sont fort peu nombreux en Algérie. Il en résulte que, faute de places, les vieillards et les incurables sont recueillis dans les hôpitaux, grevant ainsi lourdement les budgets des communes où ils ont leur domicile de secours.

6° *Développement des institutions privées.* — L'initiative privée peut s'exercer très utilement pour aider l'Etat et les communes dans leurs œuvres d'as-

sistance. En France, les institutions privées charitables sont nombreuses et puissantes. Elles contribuent, en venant au secours des particuliers atteints de maladie ou dans l'indigence, à décharger les communes d'une partie des frais qui leur incomberaient normalement. Leur action est des plus salutaires.

En Algérie, il n'en est pas de même. Plus que partout ailleurs, l'assistance est ici œuvre des pouvoirs publics. Il existe bien quelques associations charitables. Mais elles n'exercent, malgré tout le dévouement de leurs dirigeants, qu'une action peu étendue. Leurs ressources sont très limitées et souvent elles sont obligées d'avoir recours à des subventions de la Colonie, des départements et des communes.

Les œuvres de prévoyance et de mutualité sont, dans cet ordre d'idées, tout particulièrement intéressantes. La plupart des sociétés de secours mutuels prévoient l'allocation de secours, d'indemnités et même de pensions au profit de leurs membres en cas de maladies ou d'infirmités. Elles aident aussi puissamment les communes en évitant à un grand nombre de personnes peu aisées de recourir à l'hospitalisation ou aux secours de l'assistance à domicile.

7° *Hygiène et prophylaxie.* — Il est, enfin, un devoir qui s'impose pour, sinon réduire, du moins arrêter le mouvement ascensionnel des dépenses d'assistance. Il consiste à s'attaquer aux causes mêmes qui produisent les besoins et les misères que l'assistance publique doit soulager : l'insuffisance de l'hygiène publique, l'absence de l'hygiène privée, l'oubli des règles de la prophylaxie. Dans son rapport (1) sur l'assistance en Algérie, M. le docteur

(1) Séances plénières des Délégations Financières. — Séance du 7 juin 1910.

Benoit a fort bien indiqué cette idée et l'a développée d'une façon très lumineuse: « C'est à la médecine prophylactique, à l'hygiène qu'il faut s'adresser pour s'efforcer de maintenir les crédits destinés aux services proprement dits de l'assistance publique dans les étroites limites qui leur sont assignées par les facultés budgétaires si restreintes des communes, des départements, de l'Etat. On ne saurait trop faire pour modérer la marche ascensionnelle que tant de forces aveugles tendent à leur imprimer.

« Que l'administration... marche résolument dans la voie où elle s'est timidement engagée, en ne s'adressant qu'à deux seuls facteurs de maladie, d'infirmité ou de mort, l'ophtalmie granuleuse et la malaria. Qu'elle étende son champ d'action à toutes les causes qui restreignent les forces vives de la nation, et viennent peupler nos hôpitaux et nos hospices. »

Ces conseils sont très judicieux. Le vieil adage « Il vaut mieux prévenir le mal que le guérir », devra trouver en cette matière sa plus large application. Il ne suffit pas de s'occuper de soigner les malades. Il importe surtout de prévenir les maladies en exécutant tous les travaux indispensables d'utilité et d'hygiène communales tels que: construction d'égouts, assainissement des quartiers insalubres, travaux d'adduction d'eau potable, dessèchement des marais, etc... Dans cet ordre d'idées, on peut attendre de la lutte contre le paludisme les meilleurs effets. C'est d'ailleurs cette méthode que les Américains, dans leurs vastes régions, et les Anglais, dans leurs colonies, ont appliquée avec plein succès.

Mais, on doit le reconnaître, ces réformes ne sont pas l'œuvre d'un jour. Elles ne peuvent être accomplies que progressivement et dans la mesure où les ressources budgétaires le permettent. Les communes

et la colonie ont abordé, cependant, résolument cette voie et elles n'ont pas hésité à faire l'effort budgétaire nécessaire pour faire entrer dans le domaine pratique les sages prescriptions du décret du 5 août 1908, qui a déterminé les conditions d'application à l'Algérie de la loi du 15 février 1902 sur la santé publique.

8° *Réforme du domicile de secours.* — Les règles qui fixent le domicile de secours en Algérie sont fixées par un décret du 16 décembre 1902. En principe, pour les adultes, c'est-à-dire pour les individus majeurs ou émancipés, le domicile de secours s'acquiert par une résidence habituelle d'un an dans une commune, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. Il se perd par une absence ininterrompue de même durée. Les enfants n'ont pas de domicile personnel; ils gardent celui de leurs parents. De même, la femme, du jour de son mariage, acquiert le domicile de son mari.

La fixation du domicile de secours est une question très importante. Elle sert de criterium pour déterminer à qui doivent incomber les frais d'hospitalisation d'un indigent. D'après les articles 3 et 4 du décret du 16 décembre 1902, ces frais incombent à la commune où l'hospitalisé a son domicile de secours. Pour les indigents dépourvus de domicile de secours, les dépenses incombent à la Colonie.

Parmi les moyens de décharger les communes d'une partie des frais d'hospitalisation qu'elles supportent actuellement, on a proposé de modifier le mode d'établissement et de perte du domicile de secours. Et on s'est dit tout naturellement qu'il fallait augmenter la durée exigée pour acquérir le domicile de secours dans une commune. C'est ainsi qu'au congrès des maires de Constantine, un vœu a été émis pour demander que le domicile de secours dans la

commune, ne soit acquis et attribué aux étrangers, qu'après un séjour ininterrompu de trois années et la justification du paiement des taxes municipales et autres dans cette commune. Cette solution est trop simpliste pour être acceptable. Elle ne résout rien. Elle se borne à déplacer les responsabilités budgétaires et à décharger les communes pour charger la Colonie. Il y a là la manifestation d'une tendance très marquée chez nos maires qui sont étatistes et centralisateurs lorsqu'il s'agit d'exonérer leur budget de certaines dépenses, mais qui deviennent individualistes et fervents autonomistes lorsqu'il s'agit d'accroître les ressources de leurs communes. Heureusement la Colonie possède pour elle outre le bon sens, d'ardents et justes défenseurs qui pensent que, si les budgets sont divers: colonial, départementaux et communaux, le contribuable est un. Nous n'avons pas de peine à nous ranger à la manière de voir de ces derniers et nous estimons avec eux que la principale préoccupation doit être de s'efforcer d'éviter tous les gaspillages, tous les mauvais emplois des dépenses globales d'assistance, qu'elles soient communales ou coloniales.

9° *Subventions aux communes.* — La Colonie vient en aide aux communes obérées par leurs dépenses d'assistance. Depuis 1901, un crédit est inscrit au au budget en vue de l'allocation de subventions aux communes pour leur permettre de payer les frais d'hospitalisation de leurs malades indigents, le crédit qui était de 60,000 francs en 1901, de 100,000 francs en 1904, de 200,000 francs en 1907, s'est élevé ces dernières années à 150,000 francs. Il est réparti, suivant un barême progressif, entre les communes dont les dépenses hospitalières dépassent leur cinquième de l'octroi de mer.

D'autre part, les communes reçoivent, depuis 1907, des subventions de la Colonie pour le fonctionnement de leurs œuvres d'assistance médicale et la construction et l'acquisition du matériel de leurs établissements d'assistance. Un crédit global de 111,000 fr. est affecté chaque année à cet usage. Le système des subventions est très criquitable. Il aboutit, en définitive, à la réduction des charges des communes et à l'augmentation de celles de la Colonie. On doit l'écarter, sauf pour certaines circonstances exceptionnelles. « Ce n'est pas à coup de subventions, ainsi que le faisait observer M. Maginot (1), Directeur de l'Intérieur, Commissaire de Gouvernement aux Délégations Financières, que l'on peut espérer mettre fin aux difficultés que soulève un tel problème. » Il ne faut pas encourager les communes à persévérer dans la politique humiliante de la main tendue, qui enlève toute initiative aux municipalités et diminue les franchises des cités. Le régime des subventions ne pourrait qu'amener peu à peu les communes à se désintéresser des améliorations susceptibles d'être réalisées dans le fonctionnement des services de l'assistance.

***

Mais toutes ces mesures qui ont été prises ou préconisées en vue de ramener à des proportions convenables les dépenses d'assistance ne sont que des palliatifs qui ne sauraient à eux seuls apporter un bien grand soulagement aux communes algériennes. Une réforme plus profonde s'impose. Sur quelle bases et dans quel sens doit-elle être opérée?

(1 P. V. Délégations Financières 1908. Non Colons, p. 252.

D'aucuns ont cru résoudre la question par la *prise en charge par la Colonie de toutes les dépenses d'assistance moyennant l'abandon par les communes du cinquième de leur part d'octroi de mer.* Cette proposition fut présentée aux Délégations Financières en 1901 et reprise en 1905. Elle ne réunit que peu de suffrages. Néanmoins, les partisans de l'étatisme, en matière d'assistance, ne se tinrent pas pour battus. Ils reprirent leur thèse aux congrès des maires d'Oran, d'Alger et de Constantine et l'appuyèrent avec énergie auprès des Délégations Financières, au cours de leur session de 1912, en aggravant leurs exigences. Ils proposaient la *prise en charge de toutes les dépenses d'assistance par la Colonie qui recevrait comme contre-partie le cinquième de l'octroi de mer, pris seulement aux communes dont les dépenses hospitalières sont supérieures à ce cinquième, les autres devant conserver le boni qu'elles réalisent à l'heure actuelle* (1).

Pour apprécier la valeur de cette proposition, il convient de l'étudier au point de vue des principes tout d'abord, et de l'examiner ensuite dans ses conséquences.

Les partisans de l'étatisme déclarent que l'assistance est une œuvre nationale. Comme argument péremptoire, ils font appel avec ostentation aux faits de l'épopée révolutionnaire. Mais il reste à voir si les déductions qu'ils en tirent sont exactes.

La Constitution du 3 septembre 1791, œuvre de l'Assemblée Constituante, porte qu'il sera créé et organisé un établissement général de secours public pour élever les enfants abandonnés, pour soulager

(1) Délégations Financières. Non Colons. Séance du 21 mai 1912.

les pauvres infirmes et pour procurer du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu en trouver (Titre I, alinéa 7). Elle posait ainsi le principe d'une assistance publique incombant à la nation et confiait le soin de procéder à son organisation pratique à un comité intitulé « Comité de mendicité ». Ce comité, présidé par le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, philanthrope passionné, avait pris sa devise dans Montesquieu (« Esprit des Lois », Livre XVIII, chap. 29) : « L'Etat doit à tous les citoyens une subvention assurée : la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit pas contraire à la santé ». Bien qu'il soit difficile de voir dans ce passage de l'Esprit des Lois le langage d'une partisan du droit à l'assistance par l'Etat, le Comité s'en est inspiré. Et son rapporteur, le duc de Larochefoucauld-Liancourt, proposa d'attribuer les hospices à l'Etat et de faire de l'hospitalité une œuvre nationale.

A l'appui de sa thèse, il indiqua, tout d'abord, que si chaque municipalité devait entretenir ses pauvres, l'assistance ne serait pas partout égale ; elle dépendrait du plus ou moins de richesse de la municipalité, de la facilité plus ou moins grande des corps administrants. Il fit ressortir, en deuxième lieu, que l'assistance par la commune gênerait le mouvement de l'industrie. Les grandes entreprises d'industrie ne pouvant se faire qu'avec des bras appelés du dehors, les municipalités s'opposeraient à leur établissement dans la crainte d'avoir à supporter de nouvelles charges d'assistance. Une autre considération apparut au duc de Liancourt comme rendant plus impraticable encore l'idée de laisser aux municipalités le soin de leurs pauvres : c'est que ce système entraînait la nécessité d'une taxe appliquée au soulagement de la misère. Or, cette taxe serait inégale

dans tous les lieux; conséquence impolitique et injuste. D'autre part, les besoins des pauvres deviendraient toujours plus forts et la taxe hausserait sans cesse. Elle arriverait à constituer ainsi un poids énorme pour les contribuables. L'exemple de la taxe des pauvres en Angleterre qui, de 1680 à 1790, était passée de 15 millions à 60 millions de livres hantait, d'ailleurs, non sans raison, l'esprit du rapporteur. Enfin, il ne fallait pas songer à mettre les pauvres à la charge des départements; ce système présenterait les mêmes inconvénients que l'assistance par la commune.

Tous ces arguments sont spécieux. L'expérience d'un siècle suffit à démontrer que l'assistance organisée par la commune est égale pour tous, qu'elle n'a jamais entravé le développement de l'industrie. Quant à la taxe des pauvres, elle n'a vécu que pendant peu de temps; les dépenses relatives à l'assistance ont été payées au moyen des ressources ordinaires des budgets.

Restait une dernière raison invoquée avec force par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt pour justifier l'assistance par l'Etat: Avec le système d'assistance locale, disait-il en principe, on aboutit à une surenchère pour tous les ambitieux et les intrigants dans la paroisse où tout le monde, pour se faire bien voir de ses concitoyens, propose d'augmenter la taxe des pauvres. Ce danger de surenchère ne serait pas à craindre au même degré avec le principe de l'assistance nationale et centralisée par l'Etat.

On ne peut qu'admirer cette confiance ; mais il n'est pas sérieux de dire que la substitution de l'assistance nationale à l'assistance locale soit de nature à empêcher les progrès de la mendicité. Le danger est même plus grand, car les ambitieux et les intrigants n'ont plus de raison pour ne pas faire la suren-

chère puisque le poids en retombera, non sur la commune, mais sur la grande collectivité nationale dans laquelle elle se perdra sans qu'on court les mêmes risques d'impopularité.

En résumé, les raisons développées par le duc de Liancourt pour justifier l'assistance par l'Etat sont loin d'être convaincantes. Le rapport où elles sont exposées est une manifestation curieuse de la phraséologie sentimentale et de l'éloquence humanitaire fréquentes chez les hommes de la Révolution. A cette époque, il y eut une poussée assez intense de la doctrine solidariste dont M. Léon Bourgeois devait se faire l'apôtre de nos jours: sous l'influence des idées de Rousseau on proclamait le droit à l'assistance; on parlait de dette sociale à la charge de l'Etat, de la société ou de la nation. L'étude de ces questions nous ferait sortir du cadre de notre étude. Bornons-nous à constater que, quoi qu'il en soit, le Comité de mendicité de la Constituante a déplacé la question, mais de très bonne foi, pour s'attacher à montrer que c'était avant tout une question d'organisation. Il a cherché principalement à organiser l'assistance par l'Etat; mais c'est là une formule abstraite parce que l'Etat ne peut pas faire autrement pour organiser l'assistance que de se faire renseigner près des autorités locales; et le danger que le Comité croyait inhérent au système de l'assistance locale apparaît aussi net.

L'Assemblée Constituante n'eut d'ailleurs pas le temps de transformer en décret le projet élaboré par son comité de mendicité. Elle s'en remit, pour organiser l'assistance, à l'Assemblée Législative dont toute l'œuvre consista à organiser un comité de secours publics et qui, en fait de secours, se borna à cette éloquence destinée à calmer l'impatience.

Comme réalisation pratique, la Législative n'a rien fait.

La Convention lui succéda et elle vota plusieurs lois organiques relatives à l'assistance. La loi du 24 vendémiaire an II qui réprime la mendicité pour ceux qui sont valides ; puis, trois lois d'assistance proprement dite: lois des 17 mars et 28 juin 1793 et 22 floréal an II. Mais il ne semble pas que ces lois aient été mises en application. Le 2 brumaire an II, le Comité des secours publics constate que, en dépit de cette floraison extraordinaire des lois relatives à l'assistance, rien n'a été prévu, et, malgré des dépenses considérables, il est impossible de faire face aux réclamations des indigents. On entendit même, au sein de la Convention, des récriminations amères sur la minime importance de son œuvre. Le 12 vendémiaire an IV, le représentant Delecroix s'écriait qu'il était temps « de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête depuis la Constituante. On s'est occupé inutilement des pauvres ; on a poussé toutes les classes du peuple vers la Bienfaisance Nationale. De là une série effrayante de dépenses et de lois stériles et inutiles. Il est toujours imprudent pour un gouvernement de compter avec éclat ses pauvres; le produit de tous les impôts de la République ne suffirait pas à acquitter cette charge. » M. Ferdinand Dreyfus, un de ceux qui ont le mieux étudié l'assistance sous la Révolution, déclare, dans ses remarquables études, que les lois révolutionnaires d'assistance furent à peine appliquées; quand elles le furent, elles cessèrent d'être des lois d'assistance pour se transformer en instruments de guerre sociale.

La Constitution du 5 fructidor an II, œuvre dernière de la Convention, qui avait enfin reconnu l'impossibilité d'organiser pratiquement l'assistance par l'Etat, ne contient aucune déclaration sur les secours

publics, à la différence des constitutions antérieures où elles étaient en si bonne place. Les idées d'assistance sont passées sous silence et il n'en sera plus question avant 1848.

Ajoutons que la Convention avait quelque raison de faire de l'assistance une œuvre nationale. Elle s'était emparé des biens des établissements de charité en les déclarant nationaux. Mais devant son insuccès, elle arrêta la vente de ces biens par un décret du 9 fructidor an II et, par la loi du 5 vendémiaire an V, ils furent restitués aux établissements de bienfaisance. Les étatistes se trouvaient désormais privés de ce suprême argument. Aussi, lorsque leurs descendants invoquent aujourd'hui les principes proclamés par les assemblées révolutionnaires, leur conviction est basée sur l'ignorance ou la fausse interprétation de l'histoire ou plutôt sur le grand respect qu'ils professent pour les choses de la Révolution. Dans cette dernière hypothèse, leur foi est respectable et nous partageons leur admiration pour tout ce qui touche à la Grande Révolution. Néanmoins, abandonnant un instant tout sentimentalisme, nous pensons, avec d'excellents esprits, ennemis de toute réaction, que les principes de 1789 ne constituent pas un décalogue intangible, d'autant plus que « ces hommes de la Révolution sont les derniers qu'il faille croire sur les mobiles qui les ont inspirés ». (Boutmy).

Passant du domaine spéculatif à l'application pratique, des principes aux faits, les erreurs de la doctrine étatiste en matière d'assistance apparaîtront plus nettement encore. La méthode expérimentale est pleine d'enseignements qui seront d'un secours très utile dans l'étude de cette question.

Le décret du 27 octobre 1858 (1), relatif à l'organi-

(1) Titre III, Article 44. § 14.

sation administrative de l'Algérie avait mis à la charge du budget provincial les « dépenses des enfants trouvés et abandonnés et des aliénés indigents, ainsi que du traitement des malades civils indigents dans les hôpitaux civils ou militaires ». Cette disposition fut rapportée par le décret du 23 décembre 1874, portant organisation de l'assistance hospitalière en Algérie, dont l'article 18 stipulait que « le remboursement des frais de journées de traitement de leurs indigents malades ayant le domicile de secours, constitue pour les communes, une dépense obligatoire ». Toute la période qui s'est écoulée entre ces deux décrets est une histoire douloureuse pour les budgets provinciaux.

Les communes, qui n'avaient plus à supporter les dépenses d'hospitalisation, se montraient peu ménagères des deniers de la province. Les Maires délivraient les billets d'entrée avec la plus grande facilité et les hôpitaux étaient pleins de malades atteints d'affections légères qui auraient pu facilement être soignés à leur domicile. Tous ces abus qui grossissaient sans cesse les dépenses du budget provincial donnèrent lieu à de nombreuses critiques de la part de l'administration supérieure qui ne ménagea pas ses recommandations et instructions pour tenter de les enrayer. L'instruction adressée aux Préfets, le 24 octobre 1862 (1), au sujet de l'hospitalisation des ouvriers civils dans les hôpitaux militaires, par le maréchal Pélissier, Gouverneur général de l'Algérie, est très suggestive. Elle constitue un tableau fortement brossé des abus reprochés aux municipalités.

On objectera, il est vrai, que l'Etat supportant les

(1) Ménerville. Dictionnaire de la Législation algérienne 1860-1866, p. 97. Cf. annexes.

dépenses d'hospitalisation pourrait remettre à ses fonctionnaires le soin de prononcer les admissions dans les hôpitaux. Nous avons indiqué précédemment les difficultés qui naîtraient d'une pareille solution. Par la force même des choses, ce sont les maires qui sont le mieux qualifiés pour remplir ce rôle. Or, il n'est pas douteux que si, actuellement, ces magistrats municipaux peuvent faire valoir l'intérêt des finances communales pour refuser à leurs concitoyens l'admission dans les hôpitaux, ils n'auront aucune raison de le faire quand ce sera l'Etat qui paiera. C'est qu'aux yeux de beaucoup de gens, les fonds de l'Etat appartiennent à « tout le monde » et on peut user et abuser. L'expérience est donc décisive. Elle suffit amplement à condamner le système de la prise en charge par la collectivité nationale des dépenses d'assistance.

Dans son excellent rapport (1) sur l'assistance publique, M. le Docteur Benoit, homme d'une profonde expérience et ennemi des vaines formules, a fait appel à la méthode expérimentale toujours invoquée avec profit en matière économique. Ce distingué praticien, a supposé la réforme appliquée pendant les années 1909 et 1910 et il a calculé les dépenses supplémentaires qu'auraient supportées la Colonie si elle avait pris à sa charge les dépenses d'assistance. Les résultats de ses calculs, dont on ne saurait contester l'exactitude, sont résumés dans le tableau suivant, qui indique les charges globales d'assistance supportées par les communes en 1909 et 1910 et

(1) Procès-verbaux des Délégations Financières.. Séances plénières. Année 1912.

l'excédent de ces dépenses sur le cinquième de leur part d'octroi de mer:

	1909	1910
Dépenses d'hospitalisation	1.772.825 »	1.646.159 »
Assistance à domicile....	680.858 79	963.612 73
Assistance aux vieillards, infirmes ou incurables .	241.155 87	223.387 76
Totaux.....	2.694.839 66	2.833.159 49
Montant du 1/5 de l'octroi de mer.....	1.569.985 »	1.624.256 »
Excédent des dépenses globales d'assistance sur le 1/5 de l'octroi de mer.	1.124.854 66	1.208.903 49

Si donc la Colonie s'était substituée aux communes, pour les dépenses d'assistance, moyennant le cinquième de l'octroi de mer, elle aurait eu à supporter une augmentation de dépenses de 1,124,854 fr. en 1909 et de 1,208,903 francs en 1910. Bien entendu le résultat aurait été très appréciable pour les finances municipales. Il aurait comblé les vœux de ceux qui cherchent, avec plus entière bonne foi et la plus louable ténacité, à donner un peu d'élasticité aux budgets des communes. Mais quelles déplorables conséquences pour la Colonie, ou pour mieux dire pour le contribuable! L'ère de gaspillages renaîtrait et on verrait réapparaître « les difficultés inextricables au milieu desquelles se sont débattues, communes, départements, Etat, au cours des longues années pendant lesquelles l'assistance a été provinciale, puis

départementale quand les provinces ont fait place aux départements.... Ainsi donc, surcharge énorme pour le budget de la Colonie, mauvaise utilisation des crédits d'assistance, car malgré tous ses efforts, la Colonie serait inapte à en surveiller le bon emploi, et par voie de conséquence directe augmentation progressive des impôts d'Etat: voici ce que la réforme apporterait au contribuable qui alimente la caisse de la Colonie comme celle des communes. Et les communes ne songeraient certainement pas à venir à son aide en le dégrèvant de la part d'impôt communal correspondant au million dont elles se trouveraient allégées.... On le voit, conclut M. Benoit, c'est à une redoutable aventure, à une véritable faillite morale et financière, que l'assistance par l'Etat nous conduirait ».

Une autre raison peut être invoquée à l'encontre du régime de centralisation préconisé. La plupart des communes, on le sait, ont accompli des efforts très louables pour développer leurs œuvres d'assistance à domicile. Les résultats obtenus sont très encourageants puisque beaucoup de ces unités administratives ont pu, ainsi que nous l'avons exposé déjà, obtenir une réduction sensible de leurs dépenses de l'assistance. Que deviendront ces œuvres le jour où les communes n'auront plus d'intérêt à se montrer économes des hospitalisations? Il est fort à présumer que le mobile de l'intérêt disparaissant les municipalités n'apporteraient plus le même zèle pour développer des institutions qui ne profiteraient qu'au budget de l'Algérie, tout en occasionnant des dépenses élevées aux budgets communaux. Le sentiment humanitaire est malheureusement un mobile insuffisant s'il n'est vivifié par le souci financier.

Comment l'Etat pourrait-il d'ailleurs se substituer aux autorités locales pour assurer le fonction-

nement de ces œuvres ? Seuls, les pouvoirs locaux connaissent les misères à soulager et peuvent éviter que les secours ne s'égarent sur ceux qui n'en ont pas besoin ou ne profitent pas à ceux qui sont dans la nécessité. A moins d'abandonner les malheureux, il serait indispesable de créer des fonctionnaires dans presque toutes les communes pour dispenser les secours; tous les médecins communaux, deviendraient donc des médecins coloniaux et l'on arriverait ainsi à une centralisation outrancière de tous les services d'assistance.

Il n'est pas besoin d'insister sur les inconvénients d'une pareille conception. Si la centralisation excessive est souvent un mauvais système d'administration, elle est particulièrement condamnable dans une matière ou plus que dans toute autre, il importe de laisser aux initiatives privées ou locales la faculté de s'exercer librement, en dehors de toute attache administrative.

En ce qui concerne l'Algérie, il est, en outre, une objection impérieuse qui s'impose à l'attention des partisans de l'étatisme. Il s'agit de la perturbation que causerait dans la plupart des budgets communaux, et surtout des petites communes, le retrait de leur cinquième d'octroi de mer. D'une façon générale, en effet, la majorité des communes sont loin de dépenser le cinquième de leur part d'octroi de mer pour faire face aux frais d'hospitalisation qui leur incombent. Nombreuses sont celles qui réalisent sur ce cinquième des économies appréciables. Or, comme l'octroi de mer constitue la ressource la plus importante des budgets des communes, on risquerait de détruire gravement l'équilibre de leurs finances. On irait ainsi à l'encontre du but poursuivi qui tend principalement à alléger le fardeau des communes.

On remarquera enfin que cette solution, contraire

aux tendances générales actuelles, aboutirait à une centralisation excessive dans une matière où doit prédominer l'initiative locale.

A tous les arguments qui viennent d'être développés, il nous paraît difficile de répondre sainement. Aussi, la thèse de l'assistance intégrale par l'Etat n'a-t-elle plus que de rares défenseurs, énergiques et tenaces cependant. Elle se heurte d'ailleurs à un principe archaïque et universellement admis, d'après lequel, à défaut de la famille, le devoir d'assistance incombe en première ligne à la collectivité la plus rapprochée de l'individu, c'est-à-dire à la commune. « Que chaque cité nourrisse ses pauvres » prescrivaient nos anciens édits. C'est la même règle qui a prévalu au Congrès international d'assistance, tenu à Paris à l'occasion de l'exposition universelle de 1889. « L'assistance médicale est due, à défaut de la famille, par l'unité administrative la plus petite, commune ou paroisse, à ceux des indigents malades qui ont chez elle le domicile de secours. C'est elle qui doit dresser la liste des indigents admis à l'assistance médicale ».

En matière d'assistance, l'Etat n'intervient plutôt que comme principal moteur. Il doit donner l'impulsion qui en dirige tous les rouages et venir en aide aux communes lorsque leur concours et celui de la générosité publique sont insuffisants pour pourvoir aux besoins des indigents malades.

Nous sera-t-il permis d'espérer que les partisans les plus passionnés de l'assistance par l'Etat cèderont à toutes ces saines raisons ?

Qu'ils n'aient crainte de reconnaître leur erreur. On leur en saura d'autant plus gré qu'ils pourront désormais employer plus utilement leur ténacité, leur énergie et leur intelligence à contribuer à l'amélioration des œuvres d'assistance dans leur diverses

modalités. Tout au moins, ils éviteront aux assemblées délibérantes de perdre un temps précieux à sonder des chimères, à se battre contre de vaines formules.

⁂

La thèse de la prise en charge par la Colonie des dépenses d'assistance ne pouvant pas être admise, faut-il renoncer aux grandes réformes et s'en tenir, en essayant de les améliorer, aux petites réformes analysées précédemment? Telle n'est pas notre pensée. Le problème de l'assistance ne comporte pas une solution unique. Le régime est perfectible. Il semble parfaitement possible de réduire les charges qui pèsent sur les communes pour l'hospitalisation de leurs malades indigents, tout en diminuant ou, pour le moins, en n'augmentant pas le quantum des charges hospitalières. Ce but peut être atteint par une réforme nouvelle préconisée par M. le docteur Benoit. Ce distingué praticien, s'inspirant d'une disposition analogue de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite en France, a eu l'idée de proposer de *mettre à la charge de la commune qui a provoqué l'admission les huit premiers jours d'hospitalisation de tous les malades, domiciliés ou non, envoyés par elle à l'hôpital.* En intéressant ainsi directement les communes aux conséquences financières des entrées qu'elles prononcent, il pensait qu'on arriverait à réprimer les admissions abusives.

D'autre part, et en dépit des instructions formelles données par l'Administration, il est constant que certains malades restent trop longtemps dans les hôpitaux. Il en résulte pour les communes intéressées des dépenses excessives qui peuvent compromettre l'équilibre de leur modeste budget. Or, les communes ne sont pas à même de se prémunir contre ces abus

de séjour. Seule l'Administration peut agir auprès des médecins et des directeurs des hôpitaux pour que le séjour des malades dans ces établissemnets soit réduit au temps strictement nécessaire à leur rétablissement. C'est pour atteindre ce résultat que M. le docteur Benoît a demandé que *les frais d'hospitalisation restent à la charge de la Colonie à partir d'un certain délai, correspondant à la moyenne du séjour des malades dans les hôpitaux, par exemple le 40e jour.* La Colonie étant désormais responsable pécuniairement des journées passées après ce laps de temps, nul doute qu'elle ne fasse le nécessaire pour empêcher autant que possible les abus de séjour.

En définitive, le but de la réforme consistait à inciter également les communes et la Colonie à réagir contre toute dépense injustifiée, en mettant en jeu la *responsabilité pécuniaire de l'autorité qui crée la dépense:* responsabilité pécuniaire de la commune qui envoie à l'hôpital, d'urgence ou non, un malade quel que soit son domicile de secours; responsabilité pécuniaire de la Colonie qui, seule, détient une autorité suffisante et peut par le contrôle de ses fonctionnaires surveiller les malades qui font des séjours prolongés dans les hôpitaux.

Un double frein, un double contrôle s'exercerait avant et après l'entrée des malades à l'hôpital pour maintenir les dépenses dans de justes limites.

Il est bon de faire remarquer que si, dans ce système, les dépenses des communes s'augmenteraient des huit premiers jours d'hospitalisation de tous les malades non domiciliés envoyés par elles à l'hôpital, elles bénéficieraient en retour de la diminution résultant de la prise en charge par la Colonie des frais d'hospitalisation, après le 40e jour. Une sorte de compensation s'établirait à peu près ainsi entre les pertes et les gains des communes de la Colonie.

Telle est l'économie de la réforme intéressante préconisée par M. le docteur Benoit et qu'il a exposée avec maîtrise dans le rapport sur l'assistance publique qu'il a présenté, au nom de la Commission des finances, à l'assemblée plénière des Délégations Financières, en juin 1912 (1). Ce travail remarquable ne peut qu'être consulté avec fruit. Nous ne saurons d'ailleurs mieux faire que de nous y reporter pour donner un aperçu exact des conséquences financières de la réforme.

Fidèle à la méthode expérimentale, M. Benoit a considéré la nouvelle règle comme appliquée aux années 1908 et 1909. Il a pu ainsi établir qu'en 1908, le chiffre global des dépenses hospitalières des communes aurait été réduit de 175,626 francs, ne laissant plus qu'un déficit de moins de 50,000 francs sur le cinquième de l'octroi de mer, en supposant que la Colonie eût pris à sa charge les frais au-delà du 40e jour. En 1909, l'économie globale réalisée par les communes se serait élevée à 181,991 francs et le dépassement des dépenses hospitalières sur le cinquième de l'octroi de mer aurait été ramené à 31,434 francs.

Pour donner plus d'intérêt à son étude, l'auteur de la réforme a fait ressortir notamment les modifications qui auraient été apportées aux dépenses des chefs-lieux des trois départements.

En 1908, Alger, qui a dépensé 182,741 francs de plus que le cinquième de sa part d'octroi de mer, aurait vu son déficit réduit à 93,742 francs. Oran, qui a supporté un dépassement de 19,205 francs, aurait réalisé un boni de 19,374 francs sur son cinquième

(1) Procès-verbaux des Délégations Financières. Séances plénières 1912.

d'octroi de mer, soit une économie totale de 38,579 francs. Quant à la ville de Constantine, elle aurait vu son déficit ramené de 62,801 francs à 4,844 francs seulement.

Mêmes constatations en 1909. Les calculs établis diminuent le déficit d'Alger de 99,680 francs et le ramènent à 122,157 francs. Oran aurait eu un bénéfice de 18.159 francs. Le dépassement de Constantine aurait été réduit à 6,968 francs.

Ces chiffres sont éloquents. Ils démontrent, mieux que les meilleurs développements, le bénéfice que les communes peuvent retirer de l'application de la réforme. La diminution de leurs dépenses hospitalières donnerait un peu d'élasticité à leurs budgets et leur permettrait de se mouvoir plus librement. Il est à noter d'ailleurs que si le système avait été appliqué pendant les années 1908 et 1909, on aurait eu à enregistrer vraisemblablement des résultats meilleurs. Le double contrôle exercé en même temps par les communes et par l'Administration, chacune dans leur sphère respective, aurait eu sans doute pour effet de réduire tout à la fois le nombre des admissions, la durée du séjour des malades et, par suite, le nombre des journées d'hospitalisation. Assurément, la Colonie supporterait, si la réforme était appliquée, une nouvelle charge de 150,000 francs au minimum. Mais si l'on considère que ses frais d'hospitalisation ont considérablement diminué au cours de ces dernières années, ce sacrifice ne paraît pas excessif, ni au-dessus de ses facultés budgétaires.

A noter que toutes ces améliorations sont obtenues sans porter atteinte au développement des œuvres d'assistance à domicile et sans sacrifier les intérêts du contribuable.

La formule du Docteur Benoit est donc excellente. Tout en tenant compte à la fois des intérêts des com-

munes et de la Colonie, elle paraît susceptible de donner une solution équitable et pratique au problème sans cesse renaissant de la répartition des dépenses de l'assistance hospitalière. Aussi, les Délégations Financières, qui condamnèrent à maintes reprises la thèse de la prise en charge de toutes les dépenses d'assistance par l'Etat, ont-elles donné, en juin 1912 leur adhésion à la nouvelle réforme, sous une réserve cependant, à savoir que les communes n'auront à leur charge que les cinq premiers jours d'hospitalisation au lieu de huit (1).

Cet amendement est regrettable. Les cinq premiers jours ne constituent pas une pénalité suffisante pour les communes. Pour que le nouveau système produisît son plein effet, il faudrait, à notre avis, fixer à dix le nombre des journées qui devraient incomber aux communes.

Le nouveau régime n'est pas cependant à l'abri de toute critique. On pourrait lui reprocher de faire disparaître à l'égard des communes la catégorie des « grands malades », c'est-à-dire, de ceux qui font un séjour prolongé dans les hôpitaux sans pouvoir être rangés dans la catégorie des incurables. C'est, en effet, la Colonie qui supportera les frais afférents à toutes les journées d'hospitalisation dépassant le 40e jour. Désormais les communes n'auront plus à s'occuper que fort peu d'une catégorie de leurs malades. Il y a là, il faut en convenir, une dérogation assez importante au « principe communal » de l'assistance hospitalière.

***

Toutes les réformes que nous venons d'exposer ont

(1) Procès-verbaux des Délégations Financières. Séances plénières. Année 1912.

contribué, dans une très large mesure, à améliorer l'assistance publique en Algérie. Les institutions existantes donnent, dans la mesure du possible, satisfaction aux besoins actuels et rendent des services appréciés. D'autre part, au point de vue économique, les résultats ont été féconds: les deniers des communes et de la Colonie sont employés d'une façon équitable et les mésusages deviennent de plus en plus rares. On peut donc, en définitive, louer l'œuvre considérable qui a été accomplie ,notamment au cours de ces dernières années, en matière d'assistance.

L'organisme n'est cependant pas parfait. Malgré tous les perfectionnements successifs dont il a été l'objet, il présente des complications, des difficultés de toutes sortes qui alourdissent son fonctionnement. Il manque de souplesse et de cohésion. En résumé, le régime actuel de l'assistance publique en Algérie n'est pas suffisamment adéquat au milieu auquel il s'applique. En l'étudiant attentivement on ne peut manquer de remarquer que les transformations successives des anciennes institutions ont abouti à créer une situation de fait assez imprécise que caractérisent la coexistence et la juxtaposition de règles quelque peu contradictoires, voire même en opposition parfois avec les principes posés par la législation en vigueur.

L'assistance médicale est, en effet, donnée aujourd'hui:

Dans les *hôpitaux civils* coloniaux ou communaux;

Dans les *hôpitaux militaires;*

Dans les *hôpitaux indigènes*, établissements privés;

Dans les *infirmeries municipales, dans les infirmeries indigènes, dans les institutions communales d'assistance médicale.*

Le droit de prononcer une admission dans les hôpitaux civils, militaires et indigènes appartient dans les cas d'urgence, aux autorités locales de la résidence du malade: le Maire ou le Commissaire de police. Mais c'est à la commune du domicile de secours ou à défaut de domicile de secours à la Colonie qu'incombent les frais d'hospitalisation, quelle que soit l'autorité qui ait délivré le billet d'entrée. En d'autres termes, *l'autorité qui crée la dépense n'est pas responsable de son paiement.*

Quant aux infirmeries municipales ou indigènes, aux services de consultations gratuites, aux œuvres d'assistance à domicile, ce sont des institutions purement communales et comme telles placées sous la seule autorité du Maire ou de l'Administrateur. C'est à ce fonctionnaire municipal qu'il appartient de prononcer souverainement l'admission et c'est *à la commune, dont il est le chef, qu'incombe exclusivement la charge d'assistance, quel que soit le domicile de secours du malade.*

Ainsi la commune ne doit *l'assistance hospitalière* qu'à ses domiciliés; mais elle donne *l'assistance communale* même à ses non domiciliés.

Il y a là une contradiction inexplicable, si l'on considère que l'assistance hospitalière et l'assistance communale concourent au même but: celle-ci plus simple, plus morale et plus économique; celle-là plus complète mais plus coûteuse. Il en résulte que la commune a intérêt à n'admettre dans ses infirmeries ou consultations que ses seuls domiciliés et à placer dans les hôpitaux, quelle que soit la gravité de leur état les domiciliés des autres communes ou les non-domiciliés, dont les frais d'hospitalisation sont à la charge de la Colonie. Il est à peine nécessaire de dire combien cette tendance est contraire aux principes d'une bonne gestion financière: les com-

munes et la Colonie ont à supporter des dépenses élevées pour des malades qui auraient pu être soignés à peu de frais.

Si l'on examine maintenant les règles qui servent de base à la fixation du domicile de secours, règles posées par le décret du 16 décembre 1902, on ne peut que constater l'arbitraire qui a présidé à leur détermination. Par une pure fiction, ce texte assimile la commune algérienne à la commune métropolitaine, bien qu'aucune ressemblance fondamentale n'existe, — ainsi que nous l'avons démontré au début de notre étude — entre ces deux groupements, l'un simplement administratif et artificiel, l'autre à la fois géographique, historique et ethnique, presque naturel. D'autre part, pourquoi avoir fixé à un an plutôt qu'à deux ou trois ou à toute autre durée le séjour nécessaire dans une commune pour y acquérir le domicile de secours? On ne doit pas perdre de vue que l'Algérie est une colonie en voie de transformation économique et sociale constante. La population des communes algériennes n'est pas stable et rivée au sol comme celles des communes de la métropole ; elle est, au contraire, essentiellement flottante et composée d'éléments divers et changeants. Il est matériellement impossible de déterminer avec équité la collectivité qui doit venir en aide à tel ou tel individu dans le besoin. Très souvent aussi, l'indigent malade a contracté son affection en travaillant au développement de communes autres que celles où il a acquis le domicile de secours. Il n'est pas légitime par suite de faire supporter à cette dernière toutes les dépenses d'hospitalisation. On aboutit avec ce système à des conséquences injustes.

Remarquons, enfin, que si, en matière d'institutions communales, le principe veut que les frais en demeurent à la charge exclusive des communes, en

fait, le budget général contribue à la dépense dans une mesure toujours plus large. Les dépenses d'installation des infirmeries indigènes ont été soldées par le budget de la Colonie, qui participe encore à leurs frais de fonctionnement et qui, par une exception, toute de circonstance, supporte entièrement les dépenses de traitement des Marocaines dans les infirmeries indigènes du département d'Oran. Pour les autres œuvres d'assistance communale, le principe de la subvention est aujourd'hui admis et des crédits importants figurent au budget pour subventionner les communes.

Ce simple exposé suffit à montrer combien sont différentes et peu coordonnées les pratiques administratives suivies en matière d'assistance médicale et hospitalière. Il révèle une des principales causes des abus signalés précédemment et démontre les difficultés qui s'opposent à une gestion économique et intelligente des nombreux et divers crédits inscrits aux budgets des communes et de la Colonie pour faire face aux dépenses de l'assistance sous toutes ses formes.

Il ne serait cependant pas complet si l'on ne signalait les complications d'écritures qu'occasionnent la recherche du domicile de secours et la distribution des dépenses entre les collectivités qui ont le devoir d'y faire face. Dans les hôpitaux civils ou militaires, dans les mairies, dans les commissariats de police, dans les préfectures, au contrôle central des opérations de recherche du domicile de secours créé tout exprès, un personnel nombreux et coûteux est employé constamment à ces travaux, et ce ne doit pas être un des moindres soucis de l'administration supérieure que d'alléger le contribuable de ces dépenses de personnel, improductives au premier chef.

Pour mettre fin à cette situation, pour faire régner l'harmonie entre les différentes modalités d'assistance publique une réglementation d'ensemble s'impose. Elle doit comporter, selon nous, une révision complète du décret du 23 décembre 1874 sur l'organisation de l'administration hospitalière, dont bien des dispositions sont tombées en désuétude, et l'application à l'Algérie des dispositions générales de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale. Cette réforme précèdera, dans notre pensée, l'étude des conditions d'application à la Colonie de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables. L'extension à l'Algérie des règles posées par cette loi ne pourra, en effet, rationnellement être tentée que lorsque la loi de 1893 y aura été rendue exécutoire.

Quant au décret de 1902, son abrogation pure et simple nous paraît indispensable.

Pour déterminer les règles d'admission dans les services d'assistance communale ou hospitalière et d'acquittement des dépenses, la meilleure solution paraît être, à notre avis, l'application de la formule suivante: *mise à la charge des communes de la totalité des dépenses d'assistance médicale et hospitalière, avec subvention obligatoire du département et de la Colonie.*

Cette proposition, qui ne suppose aucune modification au mode d'admission dans les hôpitaux actuellement pratiqué, s'appuie, au point de vue moral, sur le principe suivant:

La solidarité fait un devoir au groupement au sein duquel un homme vient à tomber malade, de le secourir par les moyens les plus efficaces et les plus rapides. Il n'y a pas à rechercher quelle est la collectivité qui a envers cet individu le devoir d'assistance;

il faut l'assister de suite, sans arrière pensée de récupération des dépenses engagées.

C'est ce principe qui reçoit partiellement son application dans les consultations gratuites, l'assistance à domicile et les infirmèries municipales. Il semble qu'il y ait intérêt à l'étendre à l'assistance hospitalière, surtout lorsqu'il s'agit d'une population aussi nomade que celle de nos communes algériennes.

Aucune de ces objections faites à la proposition tendant à la prise en charge par le budget de la Colonie des dépenses d'hospitalisation contre l'abandon par les communes du cinquième de leur part d'octroi de mer ne peut s'appliquer à la solution que nous préconisons.

C'est bien le groupement le plus proche de l'individu qui lui viendrait en aide, mais sans aucune subtilité dans la recherche de ce groupement. La détermination de la collectivité à qui incombe le devoir d'assistance se ferait sur cette seule indication: *le lieu où l'état maladif serait constaté.*

Dans ce système, le cinquième d'octroi de mer des communes leur serait maintenu et aucun trouble ne serait par suite apporté à leurs finances.

Enfin, l'adoption de ce procédé aurait pour effet d'assurer spontanément et définitivement la prospérité des œuvres communales d'assistance, en raison de l'intérêt qu'auraient les municipalités à y admettre tous les indigents, quelle que soit leur origine, au lieu de les placer dans les établissements hospitaliers proprement dits. Il en résulterait pour les communes une notable diminution de leur frais d'hospitalisation pour la raison majeure que créant la dépense et étant obligées de la supporter, elles apporteraient tous leurs soins à la réduire au strict minimum.

On peut, sans doute, observer que, dans ce système, la commune aurait intérêt à éloigner le malade plu-

tôt que de lui donner des soins. Mais nous répondrons que ce fait, possible seulement dans un petit nombre de cas, serait aisément contrôlable, que la répression en serait aisée, et que l'opinion publique et au besoin la politique de réciprocité auraient vite raison des velléités de ce genre qui viendraient à se produire dans les rares localités où l'on placerait l'intérêt des finances communales au-dessus du devoir d'humanité.

M. le Docteur Benoit avait prévu la même objection à l'égard de son système de prise en charge des huit premiers jours d'hospitalisation par la commune ayant délivré le billet d'entrée à l'hôpital. Mais l'honorable praticien a pris soin de démontrer par avance l'inanité d'un tel reproche (1). Il s'exprime ainsi:

« On craint que des maires, trop économes des deniers de leurs communes, se refusent à prononcer des hospitalisations nécessaires pour échapper à la responsabilité des huit premiers jours de traitement. On craint également que certaines villes, les grandes villes et celles qui possèdent un établissement hospitalier, ne supportent injustement les frais des huit premiers jours d'hospitalisation des arrivants, des individus de passage ou encore des malades qui pourraient être envoyés clandestinement par les communes voisines.

« Mais c'est précisément en éveillant la circonspection de ces villes, habituellement trop prodigues des billets d'hospitalisation pour les malades non domiciliés, que la réforme doit apporter des économies

(1) Rapport sur le budget de l'assistance publique pour l'exercice 1913. Procès-verbaux des Délégations Financières. Séances plénières. Année 1913.

notables sur l'ensemble des dépenses hospitalières. Très souvent sous le régime actuel les professionnels de l'hospitalisation auxquels des billets d'entrée sont refusés dans les communes d'origine s'adressent à la grande ville qui leur donne immédiatement satisfaction. Et dans bien des cas — le service du contrôle central des hospitalisations est richement documenté à cet égard — la grande ville reconnaît le domicile de secours du malade qu'elle envoie à l'hôpital pour venir le contester dès que l'admission est prononcée. Par réciprocité, les communes suburbaines font le même accueil favorable aux sollicitations dont elles sont l'objet et leur bienveillance vient ajouter aux charges qui obèrent la grande ville et aux dépenses globales d'assistance hospitalière.

« La responsabilité pécuniaire des huit premiers jours d'hospitalisation ne peut que faire cesser dans une très large mesure ces abus déplorables dont toutes les communes, petites ou grandes, souffrent.

« Quelques-uns subsisteront encore. Les grandes villes ou les villes dotées d'un hôpital en seront particulièrement victimes? Admettons-le. Mais n'ont-elles pas la compensation les unes de voir les visiteurs ou les clients appartenant aux petites collectivités contribuer pour une large part à leur prospérité, les autres de posséder l'hôpital ?...

« ...Le fait de faire supporter à une commune les dépenses d'hospitalisation de personnes non domiciliées dans cette commune dérive du grand principe social de la solidarité qui doit unir, à l'intérieur d'une collectivité les différents individus qui la composent, à l'intérieur d'un même pays les différentes collectivités qui le constituent. Il n'est que l'application de l'*Hodie mihi, cras tibi*. La ville de Constantine accepte aujourd'hui la responsabilité d'hospitalisés domiciliés à Rouffach ou à Bizot, demain

Rouffach ou Bizot prendront la charge de malades domiciliés à Constantine. »

La seule objection de principe qui pouvait être faite à la réforme que nous préconisons n'est donc pas à retenir. Et, il faut l'avouer, nous sommes tout heureux d'avoir pu nous substituer M. le Dr Benoit, dont l'autorité en matière d'assistance est indiscutable, pour répondre à un argument qui ne paraît nullement fondé. L'intervention involontaire du distingué délégué financier aura ainsi contribué à donner une vigueur nouvelle à notre proposition qui s'appuie sur des raisons morales et économiques des plus sérieuses.

Nous ajouterons que ce système — acquittement de la généralité des dépenses par la commune avec subventions du département et de la Colonie — est conforme aux tendances actuelles: une règle analogue est suivie pour les dépenses de constructions scolaires (loi du 30 décembre 1903), pour les dépenses du service de la vaccination (loi du 15 février 1902), pour les dépenses d'assistance médicale (loi du 15 juillet 1893) et d'assistance aux vieillards (loi du 14 juillet 1905).

Si nous prévoyons l'intervention du département — cet organisme parasitaire qui n'a pas sa raison d'être en Algérie et qu'on s'obstine à conserver contre tout bon sens — c'est pour sauvegarder le principe. Mais, connaissant l'anémie incurable dont est frappée la vie budgétaire de ces unités factices, nous estimons que la participation du budget départemental devrait être des plus restreintes et venir en déduction de celle qu'il pourrait être appelé à fournir pour l'assistance aux vieillards. Par contre, la contribution du budget spécial, désormais dégagé des dépenses concernant les non-domiciliés, pourrait être des plus larges. Nous pensons même que, dans son ensemble,

la participation de la Colonie aux dépenses d'assistance devrait être plus importante qu'à l'heure actuelle. Ce sentiment trouve sa justification la plus entière dans ce fait, maintes fois mis en lumière par des personnes des plus autorisées, que l'exploitation du sol, l'exécution des grands travaux publics qui engendrent toutes sortes de maladies parmi les travailleurs, constituent surtout une œuvre coloniale. Il ne serait point légitime, par suite, que les communes eussent à supporter la plus grosse partie des frais d'hospitalisation des malades indigents. La Colonie doit y participer dans la plus large mesure possible. Il en résultera, pour les communes, un allègement très sensible de leurs frais d'hospitalisation et leurs budgets pourront ainsi recouvrer un peu d'élasticité. Il va sans dire que la Colonie étant appelée à fournir une importante contribution pour l'acquittement des frais d'hospitalisation, apportera tous ses soins à réprimer aussi sévèrement que possible les abus de séjour, en faisant exercer par ses fonctionnaires un contrôle discret et attentif, sur les malades retenus trop longtemps en salle. Un double frein existera ainsi tant à l'entrée des malades à l'hôpital qu'à la durée de leur séjour dans ces établissements. Et ce ne sera pas le moindre résultat de cette réforme que de voir les communes collaborer avec la Colonie à une œuvre capitale au lieu d'user de ruses, de manœuvres et de démarches pour essayer de diminuer la part leur incombant.

Bien entendu, la détermination de la quote-part respective de la commune, du département et de la Colonie devra faire l'objet d'une étude approfondie. Il ne nous appartient pas d'en établir les bases. Nous rappellerons simplement que, dans la métropole, des textes récents déterminent la subvention de l'Etat suivant la valeur du centime communal. Une règle

analogue a été suivie en Algérie, notamment pour les dépenses de constructions scolaires (loi du 30 décembre 1903) et celles nécessitées par les lois d'hygiène publique (décret du 5 août 1908). La participation de la Colonie est basée sur la valeur du centime communal, et son importance diminue à mesure que la valeur du centime augmente.

Ce mode d'appréciation nous paraît quelque peu défectueux. La valeur du centime communal prise absolument, *en elle-même,* ne signifie rien, car elle est fonction de deux données variables: le chiffre de la population, d'une part, et la richesse moyenne des habitants, d'autre part, cette richesse étant représentée par la quotité d'impôts payée en moyenne par chaque individu. De deux communes ayant la même population, la plus intéressante, la plus digne d'être aidée est la moins riche, c'est-à-dire celle dont le centime a la moindre valeur, — c'est bien elle qui, dans le système actuel, reçoit l'allocation la plus élevée. — Mais de deux communes ayant un centime de même valeur, la plus riche est celle ayant la plus faible population; or, dans le système actuel, ces deux communes sont subventionnées suivant le même taux.

Il ne faut pas oublier non plus que la dépense en vue de laquelle sont allouées les subventions est de son côté fonction de deux données variables: le chiffre de la population et les besoins moyens des habitants. La population étant la même, dans deux communes, la plus lourdement frappée et par suite celle qui doit être le plus largement aidée est celle où la dépense est la plus considérable; en fait, avec le jeu des barèmes actuels, elle peut être la moins secourue, si la valeur du centime y atteint un chiffre supérieur; par ailleurs, la dépense étant la même dans deux communes, la plus grevée sera celle ayant la

moindre population et ici encore l'application des barèmes peut aboutir à cette injustice qu'elle soit moins favorisée par les subventions.

La formule rationnelle serait donc celle qui tiendrait compte à la fois du rapport existant entre la valeur du centime communal et le chiffre de la population.

Cette formule est obtenue par le rapprochement direct du montant de la dépense et de la valeur du centime communal. Pour le démontrer, nous ferons appel aux sciences exactes.

Désignons par A le montant total des dépenses donnant lieu à une subvention, par p le chiffre de la population et par a le montant moyen des charges occasionnées par un individu, soit $\frac{A}{p} = a$

D'autre part, appelons B la valeur globale du centime communal, p restant représentatif du chiffre de la population et b désignant la valeur moyenne du centime par habitant, soit $\frac{B}{p} = b$

La formule que nous cherchons est $\frac{a}{b}$; or, cette proportion a la même valeur que $\frac{A}{B}$ puisque cette dernière ne diffère de la première que par l'intervention du coefficient p appliqué à la fois aux deux termes de notre fraction :

$$\frac{a}{b} = \frac{a \times p}{b \times p} = \frac{A}{B}$$

Dans le système que nous préconisons, le taux de la subvention serait donc, en définitive, mesuré par le rapport existant entre les charges moyennes occasionnées par chaque individu et la quotité d'impôts payée en moyenne par cet individu, c'est-à-dire que, d'une part, les allocations seraient d'autant plus élevées qu'il serait nécessaire de demander à chaque contribuable un effort plus considérable pour faire

face à ses besoins et que, d'autre part, les allocations seraient d'autant plus légères que le sacrifice imposé à chaque contribuable serait moindre.

Des exemples éclairciront un peu mieux cet exposé :

Voici trois communes X, Y, Z. X compte une population de 100,000 habitants ; la valeur du centime y atteint 10,000 francs et les dépenses à subventionner s'y chiffrent par 30,000 francs. Y est peuplée de 50,000 âmes ; la valeur du centime y est de 6,000 francs et les dépenses de 21,000 francs. Z a une population de 10,000 habitants, un centime valant 1,500 francs et supporte une charge de 3,750 francs.

Dans le système actuel (1), où le taux de la subvention varie uniquement avec la valeur du centime, c'est la commune de Z qui sera proportionnellement la plus subventionnée ; Y viendra ensuite et X recevra l'allocation la moins élevée relativement.

Or, si nous classons ces communes dans un ordre correspondant aux facultés individuelles de leurs habitants, nous constatons que :

Z est la plus favorisée ; ses 10,000 habitants lui rapportent 1,500 francs, soit 0 fr. 15 par tête.

En second lieu, vient Y avec 6,000 francs pour 50,000 habitants, soit 0 fr. 12 par tête.

---

(1) Voici à titre documentaire, le barême inséré dans le décret du 5 août 1908 pour calculer la part incombant aux communes dans les dépenses d'hygiène :

Valeur du centime	Portion de la dépense à la charge des communes
Au-dessous de 50	20 p. 100
De 50.01 à 100	25 —
De 100.01 à 200	30 —
De 200.01 à 300	35 —
De 300.01 à 400	40 — etc..

En dernier lieu, arrive X avec 10,000 francs pour 100,000 habitants, soit 0 fr. 10 par tête.

Si nous classons maintenant ces communes suivant l'importance de leurs charges, nous observons que Y est le plus lourdement grevé avec 21,000 francs pour 50,000 habitants, soit 0 fr. 42 par tête;

Vient ensuite Z avec 3,750 francs pour 10,000 habitants, soit 0 fr. 375 par tête;

X vient en dernier lieu, avec 30,000 francs pour 100,000 habitants, soit 0 fr. 30 par tête.

Dans le système que nous proposons, on aboutirait au classement suivant:

La commune la plus largement subventionnée serait Y, pour laquelle le rapport entre la dépense et la valeur du centime $\frac{21.000}{6.000}$ *ou* $\frac{0.42}{0.12}$ est égal à 3 ½.

En second lieu, viendrait X avec le rapport $\frac{30.000}{10.000}$ *ou* $\frac{0.30}{0.10} = 3$

Enfin, viendrait Z avec le rapport $\frac{3.750}{1.500}$ *ou* $\frac{0\ 375}{0.15} = 2\ 1/2$

Les barèmes de subvention seraient ainsi fixés:

Communes dans lesquelles le rapport de la dépense à la valeur du centime varie de	Taux de la subvention
1 à 1 ½	20 %
1 ½ à 2	25 %
2 à 2 ½	30 %
2 ½ à 3	35 %
etc.	etc.

§ 3. — Moyens propres à améliorer les recettes des communes sans recourir à la création de nouvelles taxes

Subventions de la Colonie. — Le premier moyen qui vient à l'esprit est tout naturellement le recours

aux budgets de la Colonie et des départements. Et, de fait, les communes en usent largement. En 1910, le montant de ces subventions prélevées sur le budget colonial, s'est élevé à 4,184,000 francs. Les subventions allouées par les départements ont été moins importantes : elles ont atteint cependant 331,403 francs, soit un total de 4,515,772 francs.

Ces subventions s'appliquent notamment aux subventions scolaires, aux travaux publics, aux dépenses d'hospitalisation et d'assistance à domicile.

Le système des subventions nous paraît très critiquable, comme portant atteinte au principe de l'autonomie budgétaire des diverses unités administratives. A notre avis, il faut renoncer à l'employer comme remède aux embarras financiers des communes. Certes, nous ne méconnaissons pas l'intérêt que peut avoir l'autorité supérieure à diriger par des subventions l'activité des communes dans un sens ou dans l'autre. Il est de ces cas où la participation de la Colonie à des dépenses communales se justifie très bien, lorsque ces unités administratives sont obligatoirement tenues d'exécuter des travaux d'utilité générale dont le montant excède leur capacité financière. Combien de petites communes ont dû dépenser des sommes très importantes pour assurer l'alimentation en eau potable de leurs habitants ? Or, l'eau est une chose de première nécessité sans laquelle aucun centre ne peut vivre et la Colonie a pour devoir de n'en laisser dépérir aucun. D'autres localités se trouvent dans le voisinage d'étangs et de marais, qu'il convient de dessécher pour détruire les miasmes morbides qui menacent les populations. Certaines villes ont eu à subir des évènements calamiteux, tels que les inondations, qui leur ont causé des dommages considérables dont la réparation nécessite un effort financier bien supérieur à leurs facultés. Dans tous

ces cas, on comprend que la Colonie vienne en aide aux communes.

Mais il faut bien reconnaître que le système des subventions présente de sérieux inconvénients. Il conduit peu à peu les municipalités à attendre de l'Etat les améliorations qu'elles ne devraient demander qu'à une observation plus stricte des principes d'une bonne gestion. Il est indispensable, au contraire, qu'elles s'habituent de plus en plus à ne compter que sur elles-mêmes pour faire face aux difficultés qui se présentent.

Les subventions sont, en outre, *injustes, immorales,* et *dangereuses. Injustes* parce que les communes sont forcément inégalement favorisées et que c'est l'ensemble des contribuables de la Colonie qui contribue au paiement d'une dépense purement locale, qui intéresse seulement un petit groupe d'entre eux.

Immorales parce qu'elles incitent les maires à quémander sans cesse des faveurs qu'ils n'obtiennent qu'en aliénant un peu de leur indépendance.

Dangereuses parce que l'appel fréquent à l'Etat risque de porter atteinte aux libertés municipales qui sont à la base de notre organisation politique.

Dans un discours qu'il prononça au congrès des maires du département de Constantine, en 1909, M. Barbedette, rapporteur général du budget de l'Algérie devant les Délégations Financières, a mis en lumière d'une façon remarquable les vices du système: « C'est celui, a-t-il dit, auquel les dépenses profiteront qui doit en avoir la charge. Quand les habitants d'une commune engagent des dépenses, il est juste qu'ils en fassent eux-mêmes les frais. On ne s'explique pas que des dépenses purement communales puissent être régulièrement payées sur le budget colonial. Peut-on admettre que le contribuable de Souk-Ahras, de Guelma, du Kroub ou de Mila soit amené

à acquitter des impôts d'Etat de plus en plus élevés pour permettre au Gouvernement général d'allouer des subventions de plus en plus fortes aux villes d'Alger, d'Oran, de Constantine ou de Bône? Et c'est pourtant le résultat inévitable où nous conduirait rapidement le système des subventions sur le budget colonial accordées aux communes pour payer les dépenses incombant normalement à leur budget. Ce système, vous en conviendrez, n'est pas juste. Bien plus! je dis qu'il est immoral parce qu'il constitue *une véritable prime à la mendicité et à la mauvaise gestion des deniers communaux.*

« Soyez certains, en effet, que les subventions n'iront pas aux Communes bien administrées dont le budget se solde par un très maigre excédent de recettes. Aux maires économes, on répondra que leur commune est riche, qu'elle n'a besoin de rien. Toutes les faveurs iront à ceux qui dépensent sans compter, à ceux qui n'ont pas la sainte horreur du déficit; — elles iront surtout aux quémandeurs influents, aux habiles! La popularité locale qu'ils acquièrent ainsi est certes méritée, mais n'oublions pas qu'elle est acquise au détriment de la masse des contribuables algériens, et trop souvent aussi, au détriment des communes réellement pauvres et souvent plus méritantes. »

On ne pouvait mieux stigmatiser un pareil système.

Augmentation des taxes existantes. — Dans le chapitre précédent, nous avons indiqué que la majeure partie des communes étaient loin d'avoir voté ou mis en recouvrement les ressources que les lois les autorisent à percevoir. La taxe sur les loyers notamment, qui constitue une des recettes les plus importantes des budgets communaux, atteint assez ra-

rement le maximum de 10 % fixé par l'article 2 du décret du 15 juin 1899. On est en droit, en présence d'une telle constatation, de s'étonner que les municipalités se plaignent de la pénurie des ressources budgétaires et on serait tenté de n'accueillir leurs doléances qu'avec scepticisme.

Il serait pourtant simple, pour augmenter le rendement des recettes, de remanier ou de relever les tarifs de la taxe sur les loyers et de la taxe sur les chiens. On comprend que les Conseils municipaux hésitent à faire appel aux centimes additionnels qui pèsent sur deux seules catégories de contribuables: les propriétaires d'immeubles bâtis et les patentés. Mais peut-on invoquer le même motif à propos des taxes qui viennent d'être désignées ? La taxe des loyers porte sur tous les habitants de la commune; et elle offre l'avantage précieux de pouvoir, au moyen d'un tarif progressif, atteindre, dans une plus large mesure, les classes aisées et de dégrever les catégories les plus dignes d'intérêt.

Sans créer des taxes nouvelles, on pourrait donc relever les tarifs de celles déjà existantes. L'accroissement serait plus facilement toléré par les redevables; car, on ressent toujours moins l'augmentation d'un impôt passé depuis longtemps dans les habitudes que l'établissement d'un impôt nouveau. D'après nos estimations, si la taxe des loyers était perçue dans toutes les communes algériennes, suivant un tarif progressif de 3 % à 10 %, elle produirait 800,000 à 900,000 francs de plus; le rendement de la taxe sur les chiens pourrait être augmenté d'une centaine de mille francs.

Et nous ne parlons pas des centimes de la vicinalité dont le maximum n'est perçu que dans un petit nombre de localités; des centimes pour insuffisance de revenus, dont le nombre n'est pas limité et qui,

fait à signaler, ne sont perçus, dans le département d'Oran, que par *une seule* commune.

On voit donc que les municipalités sont mal fondées, *pour le moment,* à réclamer la création de nouvelles impositions, alors qu'elles sont loin d'avoir épuisé les facultés contributives de leurs contribuables (1). Cette attitude trouve son explication dans une raison bien simple: la crainte de l'électeur. Il est certes avéré que les contribuables se plaignent toujours lorsque les impôts augmentent. Mais les municipalités doivent-elles se laisser influencer par leurs récriminations? Doivent-elles hésiter à accomplir leurs devoirs pour ne pas déplaire à l'électeur? Assurément, non. Le bon contribuable est raisonnable. Il sait fort bien que les travaux ou améliorations qu'il est, lui-même, le premier à réclamer exigent nécessairement un supplément de dépenses. Et le premier mouvement d'irritation passé, il paiera ce supplément sans maugréer et ne conservera pas de rancune à l'encontre de ceux qui le lui auront imposé, lorsque ce sera pour des raisons entièrement justifiées.

A ce point de vue, il n'est pas douteux que l'augmentation de la durée du mandat municipal produira les meilleurs effets, en atténuant la crainte de l'électeur.

Augmentation du rendement de l'octroi de mer. — Il est un moyen commode et pratique d'augmenter les ressources ordinaires des budgets communaux: il consiste dans le relèvement des droits d'octroi de mer perçus sur certains articles et dans la taxation de

(1) Dans le département de Constantine, où les communes sont le plus obérées, 8 seulement sur 73 ont perçu le maximum de la taxe locative.

certains produits non encore soumis à cette imposition. L'octroi de mer est, en effet, très avantageux: il est essentiellement une ressource communale; en outre, comme il n'est pas payé directement par le contribuable, l'augmentation de ses tarifs passe inaperçue.

Frappée de ces avantages, la Commission des ressources départementales et communales estima que l'amélioration de la situation des finances municipales pouvait être obtenue grâce à l'octroi de mer. Elle conclut, en conséquence, au relèvement des tarifs sur les cafés, chicorées et poivres et à l'assujettissement à la taxe des vins de champagne et autres vins nouveaux, des huiles végétales autres que les huiles d'olives, et des tissus de coton ordinaires.

Des propositions dans ce sens furent soumises par le Gouvernement général au pouvoir central qui les accepta en partie.

Le projet de taxation des tissus de coton avait soulevé notamment de vives récriminations de la part de l'industrie cotonnière qui redoutait d'être sérieusement gênée et atteinte dans ses opérations par l'imposition de l'octroi de mer. Les griefs articulés paraissaient exagérés. Le tarif très modéré qui avait été proposé n'aurait pu avoir une répercussion fâcheuse sur les transactions et n'aurait pesé que d'une façon insignifiante sur les consommateurs. Néanmoins, il fut décidé de tenir compte des revendications des industriels du Nord et finalement l'augmentation porta seulement sur les tarifs des cafés, poivres, chicorées.

Grâce à cette mesure, on peut escompter que, dans l'ensemble, les recettes communales bénéficieront d'un relèvement de plus de 800,000 francs.

Amélioration dans les recouvrements. — En ma-

tière de taxes municipales, la proportion des nouvaleurs est en général très importante. Celà tient sans doute à ce que les Conseils municipaux n'examinent pas avec assez de sévérité les cotes considérées comme irrécouvrables par le receveur municipal. Ils se montrent déjà trop indulgents dans les exemptions qu'ils accordent lors de l'établissement des taxes. Il en résulte que toute une catégorie de citoyens ne participent pas aux dépenses communales, alors que leur situation, quoique peu aisée, leur permettrait de contribuer pour une quote-part, si faible soit-elle, à alimenter la caisse municipale.

Dans l'intérêt bien compris des finances dont elles ont la gestion, les municipalités devraient se montrer très sévères et ne tenir compte pour les exemptions et pour les cotes irrécouvrables, que des situations reconnues, après enquête, véritablement dignes d'intérêt.

Annexion de douars. — Les Conseils municipaux saisissent fréquemment l'Administration supérieure de demandes tendant à l'annexion, au territoire de leur commune, de douars indigènes qui dépendent de communes mixtes limitrophes. Les raisons invoquées sont parfois entièrement justifiées et s'expliquent par le désir légitime de propriétaires et colons européens, — qui habitent des douars qu'ils ont presque entièrement colonisés et où l'élément indigène est peu important, — d'être soumis au régime municipal de droit commun.

Mais le plus souvent, les demandes des Conseils municipaux sont motivées par le souci de procurer à leur budget, dont la situation est précaire, un complément de ressources, destinées non seulement à faire face à leurs besoins normaux, mais encore à des dépenses qui ne s'imposent pas à brève échéance ou dont la nécessité n'est pas toujours démontrée.

Une pareille tendance est évidemment fâcheuse. L'agrandissement exagéré des communes de plein exercice présente d'ailleurs de sérieux inconvénients, au point de vue de la sécurité et surtout de la surveillance politique des indigènes. Les Maires ne sont pas en mesure d'exercer leur autorité sur les masses indigènes, quelquefois éloignées du chef-lieu de la commune. Ils sont de plus mal préparés à ce rôle et quel que puisse être leur zèle, il est indiscutable qu'ils sont placés dans des conditions tout-à-fait désavantageuses, si on compare leurs moyens d'action à ceux dont disposent les Administrateurs des communes mixtes.

D'autre part, il convient de sauvegarder les intérêts des indigènes souvent méconnus par les Conseils municipaux.

De telles considérations sont très importantes; elles doivent s'opposer à l'adoption des demandes des Conseils municipaux qui ne sont pas inspirées suffisamment de l'intérêt général des populations et qui sont justifiées surtout par le désir d'accroître les recettes des communes de plein exercice.

Nous savons que ces vues sont partagées en haut lieu. C'est ainsi que, depuis de nombreuses années, le Gouvernement général s'est toujours opposé avec rigueur à l'annexion de douars lorsque cette annexion avait principalement pour but de fournir à la caisse des communes de plein exercice un appoint de recettes. Sa manière de voir s'inspire d'ailleurs d'instructions formelles données à cet égard par le Ministre de l'Intérieur qui, en 1886, s'exprimait ainsi :

« Trop souvent, il arrive que les Conseils généraux en Algérie sacrifient l'intérêt des populations indigènes aux nécessités budgétaires des communes de plein exercice; ils ne proposent de rattacher des territoires indigènes à ces communes que pour grossir leurs

revenus. Il s'ensuit que les indigènes qui habitent ces territoires sont délaissés; les municipalités, par un penchant bien naturel, se montrent plus disposées à dépenser l'argent de leur commune au profit des européens, dont elles tiennent leur mandat, qu'à celui des indigènes qui occupent, dans le corps électoral, une place des plus restreintes, bien qu'ils fournissent à la commune dont ils dépendent la majeure partie de ses ressources.

« Ce sont là des tendances que l'Administration supérieure ne saurait encourager.

« Il me paraît qu'aussi longtemps que les centres européens ne seront ni assez peuplés, ni assez riches pour vivre, à peu près du moins, de leurs propres ressources, il convient d'examiner, avec une extrême réserve, les propositions qui doivent aboutir à l'érection de ces centres en communes de plein exercice dont l'existence ne serait assurée que par l'adjonction plus ou moins raisonnée de territoires indigènes.

« L'intérêt de ces indigènes n'est pas seul en jeu; l'intérêt de l'Administration et l'intérêt supérieur de la sécurité sont également engagés dans cette question.

« Je n'ai pas besoin d'insister sur les dangers que peuvent créer à l'Administration, à un moment donné, des communes de plein exercice trop étendues, dont la population est composée en majeure partie d'indigènes et où la surveillance est nécessairement moins active que dans les communes mixtes. »

Ces instructions sont confirmées dans une dépêche du 15 mars 1912, relative à un projet d'agrandissement de la commune de Saïda: « Je dois, d'ailleurs, vous faire connaître qu'à maintes reprises, le Parlement s'est très justement élevé contre ces annexions injustifiées des douars aux communes de plein exercice; l'année dernière, la Commission du

budget a donné son adhésion à cette manière de voir et son rapporteur, M. Burdeau (1), s'est fait l'écho dans son rapport des critiques formulées à cet égard. Je partage pleinement, en ce qui me concerne, l'opinion du Parlement et je suis résolu à la faire prévaloir dans mon administration. C'est pourquoi je ne puis, Monsieur le Gouverneur Général, que me référer aux observations contenues dans ma dépêche du 23 février dernier et vous rappeler que je suis décidé, en principe, à suspendre tout agrandissement de communes de plein exercice jusqu'à ce que le Parlement

---

(1) M. Burdeau s'exprimait ainsi dans son rapport fait au nom de la Commission du Budget, chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1912 (Ministère de l'Intérieur. Service de l'Algérie), p. 107 et suivantes «....ce qui est certain, c'est que « les communes de plein exercice manifestent un vif désir « d'annexer les indigènes. On en trouvera peut être la rai- « son dans deux courtes citations extraites des délibéra- « tions du Conseil supérieur: « Il est généralement im- « possible de constituer, sans l'adjonction de douars, des « communes offrant des conditions de prospérité » Exposé « du Gouverneur général pour 1882, p. 15). « Un indigène « rapporte en moyenne 2 francs à la commune dont il dé- « pend ». Séance du 11 février 1884, p. 191)... Il ne faut « donc pas s'étonner qu'il s'est produit fréquemment ce « fait que l'annexion de douars à une commune de plein « exercice coincidât avec des entreprises de travaux; il ne « faut pas s'étonner non plus que les municipalités n'hé- « sitent point à assurer la tutelle des populations indigè- « dépassant dix, vingt et trente fois le nombre des habi- « tants français....

« C'est assurément une idée bienveillante et juste que « d'associer les indigènes à l'administration des affaires « communales... Mais il ne faudrait à aucun prix qu'une « idée généreuse servît de prétexte à une sorte d'exploita- « tion de l'indigène, et que, sous couleur d'émancipation, « on fît du douar un domaine de rapport pour la Com- « mune. »

ait statué sur les modifications à introduire dans l'organisation administrative de l'Algérie. Si j'ai cru devoir me départir de cette règle, pour la commune de....., par exemple, ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel et parce que, au cas particulier, il s'agissait de donner satisfaction à des intérêts presque exclusivement français. »

Les considérations qui viennent d'être développées nous paraissent convaincantes et nous pensons que, pour des raisons majeures de bonne administration, de politique prudente et de sécurité, il faut radicalement renoncer à chercher dans les annexions de douars des moyens propres à améliorer la situation financière des communes de plein exercice.

Fonds spéciaux de douars. — On appelle « fonds spéciaux de douars » toutes les ressources provenant de :

Souscriptions volontaires ;
Ventes de biens communaux ;
Location de biens communaux ;
Coupes de bois ;
Vente de lièges des forêts communales, émanant des biens communaux d'un douar.

Le produit de ces fonds est relativement important. Voici quelle était leur situation au 1er novembre 1911 :

DÉPARTEMENT	Revenu annuel	Travaux en 1911	En caisse au 1er nov. 1911
Alger	102.644 95	51 230 38	89.885 20
Oran.....	203 023 48	108.042 57	1.118.860 39
Constantine...	537.540 70	176.367 64	121.961 28
	843.209 13	335.367 64	1.330.706 87

Actuellement, l'utilisation de ces fonds a lieu suivant la règle dite « de spécialisation des fonds de douars ». Ils ne peuvent être, en effet, employés qu'au *seul paiement* des dépenses faites dans l'*intérêt exclusif* des douars propriétaires des biens productifs de ces revenus: fontaines, abreuvoirs, puits, infirmeries indigènes, pépinières, voire même chemins ruraux, encouragements à l'industrie chevaline, achat de baudets et de taureaux reproducteurs, lutte contre les sauterelles, primes d'encouragement à l'élevage des moutons.

On a beaucoup critiqué la légitimité de cette affectation exclusive des fonds de douar. On a fait ressortir notamment qu'il y a quelque iniquité ou tout au moins une certaine exagération, à ne faire profiter de ces revenus que les membres de la collectivité propriétaire des biens qui les produisent. Le douar est, en effet, toujours rattaché à une commune et profite des ressources générales de cette commune ; il n'est pas douteux, par exemple, que les frais d'administration contribuent, dans une certaine mesure, à la surveillance et à la fructification des intérêts propres au douar: tels que ceux occasionnés par le traitement des gardes champêtres, des khodjas de douars, etc... A titre de compensation, ne serait-il pas équitable que le douar fournît une contribution pour ces dépenses supportées exclusivement par la commune ?

Il est à considérer, d'autre part, que sur plusieurs douars compris dans une commune, un ou deux seulement ont en leur possesion des biens susceptibles de produire des revenus. Que se passe-t-il ? On fait cette constatation curieuse que les douars en question, qui ont eu la bonne fortune d'être dotés de biens immeubles, sont pourvus de tous les services ou travaux nécessaires à la satisfaction de leurs

besoins et possèdent des excédents disponibles dont ils ne peuvent trouver un emploi justifié. Les autres douars, au contraire, sont dénués de tout.

Quelquefois aussi, la commune manque de ressources pour assurer normalement le fonctionnement de ses services mnicipaux, alors que les douars qui en dépendent possèdent des disponibilités importantes.

On comprend dès lors, que de semblables constatations aient soulevé des critiques très vives contre la spécialisation des fonds de douar et qu'on ait été incité à en contester même la légalité. Pour pouvoir apprécier ces critiques à leur juste valeur, il convient à notre avis, de distinguer suivant que l'on se trouve en commune mixte ou en commune de plein exercice.

En ce qui concerne les communes mixtes, le fondement légal de la règle de la spécialisation ne semble pas pouvoir être contesté. L'arrêté gouvernemental du 20 mai 1868 (1) prévoit, en effet, dans son article 66 que « les recettes de toute nature des douars sont rattachées au budget de la commune subdivisionnaire et versées à la caisse des contributions. A l'exception de celles qui proviennent des centimes additionnels à l'impôt arabe, et sont perçues en vertu des dispositions de l'arrêté ministériel du 30 juillet 1855, *ces recettes sont affectées aux dépenses du douar. Il est, à cet effet, ouvert sur le budget un compte spécial pour chaque douar.* » C'est cette disposition qui justifie, à notre avis, la spécialisation des fonds de douars.

(1) La loi du 5 avril 1884 n'a pas été déclarée applicable aux communes mixtes qui restent soumises au régime spécial institué par l'arrêté gouvernemental du 20 mai 1868.

Mais, pourra-t-on dire, l'article 66 n'est pas applicable aux communes mixtes. Il est, en effet, compris dans la section II de l'arrêté du 20 mai 1868, laquelle concerne exclusivement l'administration des communes subdivisionnaires. Cette objection ne nous paraît pas opérante. L'arrêté gouvernemental du 13 novembre 1874 qui a décidé la suppression des communes subdivisionnaires a maintenu et appliqué aux circonscriptions territoriales et administratives qui ont remplacé les communes subdivisionnaires (communes indigènes et communes mixtes) les dispositions de l'arrêté du 20 mai 1868, notamment en ce qui concerne « la définition du domaine communal » et « le mode d'administration des biens communaux ».

Mais, si légalement la règle de la spécialisation des fonds de douar ne nous paraît pas devoir être contestée, en fait, son application est trop étroite. Sans déroger gravement au principe, on pourrait, semble-t-il, consacrer les fonds de douars à des travaux intéressant la collectivité des indigènes d'une même commune et non pas seulement le seul douar dont ils proviennent.

En commune de plein exercice, le principe de la spécialisation des fonds de douars nous semble, au contraire, dépourvu de bases légales. Le sénatus consulte du 22 avril 1863 a attribué aux douars la propriété exclusive de leurs communaux. Mais du fait de leur annexion à une commune de plein exercice, les douars sont devenus de simples sections de communes auxquelles sont applicables les règles de droit commun. Or, la loi du 5 avril 1884 — qui, on le sait, a été rendue applicable aux communes de plein exercice —, tout en consacrant le droit des sections à la propriété de leurs communaux, édicte,

en ce qui concerne les revenus de ces biens, des prescriptions différentes. Elle distingue entre les biens dont les habitants ont la jouissance en nature (bois soumis à l'affermage, terres, landes et marais livrés à la dépaissance communale, etc...) et ceux susceptibles de produire un revenu en argent (maisons, carrières, etc...).

Pour ce qui est des biens, dont les fruits sont perçus en nature, l'article 7, §§ 2 et 3, de la loi du 5 avril 1884 en conserve entièrement la jouissance aux sections propriétaires. Cette disposition attribue, il est vrai, aux conseils municipaux le droit de régler le mode de jouissance et d'amodiation des biens des sections; mais la substitution de l'affermage à la jouissance en nature ne peut anéantir les droits de ces dernières. D'après la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, le produit des biens dont il s'agit doit être exclusivement affecté aux besoins de la section qui en a la propriété.

Par analogie, il s'ensuit que les douars peuvent régulièrement prétendre au produit des biens dont les fruits sont perçus en nature, sans distinguer si ces biens sont ou non affermés.

Mais la règle suivie en ce qui concerne les biens productifs de revenus en argent est différente. Le Conseil d'Etat et la majorité des auteurs, entre autres Aucoc (Traité des sections de communes) admettent que ces revenus *passent à la commune en compensation des charges que lui occasionne l'entretien des services publics dans les sections.* Une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 15 février 1834, prescrit de verser cette catégorie de ressources dans la caisse municipale *pour les besoins généraux de la commune,* tout en reconnaissant que si la section avait des besoins réels qui lui fussent propres, *il serait équitable* d'y appliquer le

produit de ses biens. La même solution a été consacrée par deux autres circulaires des 1er février 1837 et 28 juin 1844 et par une décision rapportée au *Bulletin Officiel* du Ministère de l'Intérieur (1862, p. 259). (1)

Nous estimons que cette solution devrait être, d'ores et déjà, appliquée, en Algérie, pour les douars des communes de plein exercice et qu'il y aurait lieu de l'étendre, par une disposition spéciale, aux communes mixtes, étant bien spécifié que les revenus des douars seront employés tout d'abord à la satisfaction des besoins des sections indigènes et que seuls les excédents pourront être incorporés dans les ressources générales de la commune.

Cette réforme, très logique et très équitable, procurerait ainsi un supplément de recettes appréciable pour certaines communes.

Concessions d'immeubles domaniaux aux communes. — L'arrêté du Chef du pouvoir exécutif, en date du 4 novembre 1848, a déclaré les communes algériennes propriétaires des édifices et bâtiments domaniaux occupés par les services de l'administration municipale. Il a prévu, en outre: 1° qu'il pourra être fait concession aux communes, *à titre gratuit,* des immeubles domaniaux qui seraient reconnus susceptibles d'être affectés à des services municipaux ; 2° qu'il sera constitué en faveur de chacune d'elles, à titre gratuit une dotation en immeubles susceptibles de produire des revenus.

Ces dispositions ont été maintenues par la loi du 16 juin 1851 sur la propriété en Algérie. Et, actuellement, le régime des concessions d'immeubles do-

(1) Aucoc. Traité des sections de communes.

maniaux est réglementé par un décret du 28 décembre 1900, qui classe les immeubles concédés en quatre catégories :

1° Immeubles affectés à des services ou usages publics ;

2° Immeubles dont les habitants ont la jouissance en nature ;

3° Immeubles amodiés au profit du budget communal ;

4° Terrains formant le sol des rues, boulevards, chemins et autres voies publiques communales.

Ce décret est conçu dans un esprit qui diffère légèrement des textes précédents. Il institue, notamment, à côté de la concession gratuite le système de la *concession à prix réduit* et renferme tout un ensemble de dispositions qui enserrent les communes dans l'obligation étroite de maintenir aux immeubles d'origine domaniale l'affectation prévue par le décret de concession.

L'impression qui se dégage de son examen n'est guère favorable aux communes. Elle témoigne, de la part de l'Etat, l'intention de ne plus leur abandonner, à titre gracieux, que les immeubles *strictement* indispensables à la marche de leurs services. Et de fait, le caractère des concessions de biens domaniaux s'est beaucoup modifié. Primitivement, elles étaient accordées dans un certain esprit de libéralité: non seulement l'Etat consentait à céder les immeubles qui pouvaient être affectés à des services publics, mais encore il faisait, sans trop de difficultés, abandon aux communes de biens productifs de revenus ou de terrains dont les habitants pouvaient jouir en nature.

Le régime actuel est loin d'être aussi libéral. Le pouvoir central a une tendance marquée à restrein-

dre de plus en plus les dotations communales. S'il ne s'oppose pas à la concession des immeubles déjà affectés à des services publics communaux ou à la voirie, il se montre très sévère dans l'attribution des terrains susceptibles de produire des revenus aux communes ou d'assurer aux habitants des avantages en nature. Et lorsqu'il consent à se défaire d'immeubles de cette catégorie au profit des communes, ce n'est bien souvent que contre le versement d'une indemnité représentant une partie de la valeur vénale de ces biens.

Il en est de même pour les changements d'affectation. Les désaffectations tendant à livrer à la jouissance des habitants ou à mettre en produit au profit du budget communal des immeubles concédés pour un service ou un usage public sont presque toujours subordonnées au paiement d'une indemnité qui atteint généralement le quart ou le tiers, et même, la moitié de la valeur estimative des immeubles. Le taux en est fixé par le Ministre des Finances pour chaque cas d'espèce.

De telles exigences sont excessives de la part de l'Etat étant donné qu'il s'agit, en somme, de biens qu'il a rayés de ses sommiers de consistance et qui sont sortis définitivement de son domaine. A la rigueur, on comprendrait que le Ministre des Finances se montrât rigoureux pour les aliénations et imposât aux communes le paiement d'un prix ou d'une indemnité comme condition de l'autorisation sollicitée. Mais pourquoi infliger une sorte de pénalité à la commune qui voudrait, par exemple, amodier au profit de son budget un terrain qui lui a été concédé à usage de pépinière? La commune ne fait qu'agir pourtant au mieux de ses intérêts, et il n'est pas question pour elle de diminuer son patrimoine.

En réalité, l'Etat méconnaît trop, en cette matière,

son rôle de grand tuteur et de protecteur des communes. Dans un pays récent comme l'Algérie, où elles ont tout à créer, les municipalités devraient pouvoir rencontrer plus de bienveillance auprès du pouvoir central dans les questions relatives à l'utilisation des immeubles d'origine domaniale. La circulaire gouvernementale du 31 juillet 1901 (1), qui ne fait que traduire la pensée du Ministre des Finances, prévoit bien que « la situation financière de la commune intéressée et l'objectif de la mesure poursuivie constitueront naturellement les principaux éléments d'appréciation » dont on devra s'inspirer pour fixer l'indemnité à exiger en cas d'aliénation ou de changement d'affectation. Mais on ne montre pas assez d'indulgence dans l'observation de ces prescriptions.

A notre avis l'Etat devrait faire preuve d'une plus grande générosité à l'égard des communes lorsque le moment est venu de constituer leur dotation immobilière et l'administration des domaines devrait interpréter le décret du 28 décembre 1900 dans un sens plus libéral.

De sérieuses raisons militent en faveur de cette opinion. Il ne faut pas oublier, en effet, que du temps de la domination arabe, il n'existait en Algérie aucune organisation communale. Il ne pouvait, par conséquent, pas être question de domaine communal. Tous les immeubles, utilisés pour des services d'intérêt général ou d'intérêt local, étaient considérés comme faisant partie du domaine du beylik. Aucune distinction n'était établie. Or, par le fait de la conquête, tous ces biens sont devenus la propriété de l'Etat. En droit, la mesure est justifiée. En fait,

(1) Est. et Lef, 1901, p. 15. Note.

elle est plus discutable. Il est certain qu'en toute équité il aurait dû être procédé à une répartition du domaine beylical entre les communes et l'Etat, au lieu que c'est ce dernier qui a tout accaparé à son profit.

Si on avait procédé comme nous l'indiquons les communes possèderaient un patrimoine plus important, susceptible de leur procurer des ressources appréciables. Et c'eut été justice!

***

En résumé, l'application des moyens qui viennent d'être étudiés procurerait aux communes algériennes un supplément de ressources assez considérable que nous pouvons évaluer, en chiffres ronds, à huit ou neuf millions, sans tenir compte du relèvement des tarifs de l'octroi de mer, réalisé au début de l'année 1912. (Prise en charge par la Colonie des frais d'instruction publique: 7,500,000 francs; — remaniement et relèvement des tarifs de la taxe sur les loyers et de la taxe sur les chiens: 1,000,000. — divers centimes 500,000). Cette augmentation de recettes, qui pourrait être réalisée à bref délai, contribuerait grandement au relèvement des finances municipales et donnerait, pour une dizaine d'années au moins, une élasticité suffisante aux budgets communaux.

Mais toutes ces mesures ne constituent que des palliatifs ou des remèdes momentanés. Nous avons, vu, en effet, que *la progression des dépenses est plus rapide que celle des recettes* et qu'inéluctablement, il arrivera un moment où, malgré tous les efforts, l'équilibre budgétaire se trouvera rompu.

L'allègement des budgets communaux des dépenses qui ont un caractère général, la restitution à ces budgets des recettes ayant un caractère communal,

une meilleure administration municipale constituent des moyens insuffisants pour satisfaire aux nécessités de la vie communale. Il ne faut pas se dissimuler; le mal véritable dont souffrent les communes algériennes est, ainsi que nous l'avons dit, *la pénurie des ressources communales*. Il importe donc de prévoir, dès maintenant, la création de ressources nouvelles.

§ 4. — Création de ressources nouvelles

Lorsqu'il s'agit de créer des ressources nouvelles en faveur de l'Etat, des départements ou des communes, un principe doit toujours être rigoureusement affirmé: c'est celui de l'*autonomie budgétaire*. Chacune de ces unités a des ressources qui lui sont propres et il faut éviter, par exemple, de faire appel à des impôts d'Etat en faveur des communes ou inversement.

Ce principe posé, nous allons étudier successivement les diverses impositions qui peuvent être créées en faveur des communes.

Centimes additionnels à l'impôt sur la propriété non bâtie

L'impôt sur la propriété non bâtie n'existe pas encore en Algérie et, par suite, les communes ne peuvent pas percevoir, comme celles de la métropole, des centimes additionnels à cette contribution.

Cette exemption dont jouissent les propriétaires européens (1) d'immeubles non bâtis donne lieu, depuis quelques années, à des critiques très vives. Il y

(1) Les indigènes paient les impôts fonciers de l'Achour et du Hockor.

a là, en effet, une anomalie que rien ne paraît expliquer *à l'heure actuelle* et qui est d'autant plus regrettable qu'elle a pour conséquence de faire supporter le poids des impositions extraordinaires par une catégorie très restreinte de contribuables : les propriétaires d'immeubles bâtis et les patentables et d'aboutir ainsi à une répartition peu équitable des charges. Sans doute, dans un pays nouvellement conquis, il y a intérêt à favoriser l'extension de la colonisation et la prise de possession du sol par le peuple vainqueur par tous les moyens possibles, parmi lesquels on peut citer les exemptions fiscales. Mais lorsque ce pays a acquis un certain développement économique, qu'il jouit de la sécurité, lorsque la propriété rurale est assise, il est équitable qu'elle participe aux dépenses publiques au même titre que les autres matières déjà imposées. Or, l'Algérie est arrivée à ce stade. De grandes exploitations très florissantes, des fermes comparables à celles de la métropole se sont créées partout; d'importants vignobles recouvrent des espaces autrefois incultes. Pourquoi ne demanderait-on pas aux détenteurs de ces riches domaines de contribuer aux charges budgétaires dont ils bénéficient plus que tous les autres habitants? Il est indéniable que l'agriculture algérienne est en butte à des calamités inconnues dans la métropole : sauterelles, sécheresse, irrégularité du régime des pluies, difficultés et taux élevés des transports. Mais n'a-t-elle pas une compensation dans l'infériorité du prix de la main-d'œuvre ?

La propriété bâtie, d'ailleurs, ne se trouve pas dans une situation meilleure. On sait qu'elle est grevée de lourdes charges hypothécaires et que le propriétaire de maisons souffre souvent des non-locations. Le commerçant lui-même court des risques journaliers et nombreux. Le grand nombre de failli-

tes le prouve. C'est pourquoi les raisons invoquées par les adversaires de l'imposition de la propriété non bâtie ne sauraient empêcher la fin de cette immunité injustifiée dont jouissait, sans raison, une catégorie de privilégiés.

Les Délégations financières algériennes ont été de cet avis. Au cours de leur dernière session, et après des débats intéressants, elles ont voté le principe de l'impôt sur la propriété non bâtie, avec possibilité d'y ajouter des centimes en faveur des communes et des départements (1). Leur délibération a été confirmée par le Conseil supérieur du Gouvernement. Il ne manque plus que l'homologation qui doit être donnée par un décret en Conseil d'Etat (art. 10 de la loi du 19 décembre 1900). Cette approbation ne saurait tarder. Elle mettra enfin un terme à une inégalité impositaire qui n'avait aucune raison de subsister plus longtemps.

Le nouvel impôt sera vraisemblablement appliqué en 1914. Nous ne pouvons indiquer quel pourra être

---

(1) Voici le texte de la motion adoptée:

« Les Délégations, ayant adopté le principe de l'im-
« pôt sur la propriété non bâtie,

« Approuvent les conclusions présentées par la com-
« mission aux termes desquelles l'impôt:

« *a*) sera basé sur la valeur locative;

« *b*) permettra de percevoir des centimes au profit des
« départements et des communes;

« *c*) et ne comportera qu'un principal unique de 3,20 %
« de la valeur locative.

« Elles décident que les terres qui, par suite de trans-
« formation, ne rapportent rien pendant quelques années,
« ne paieront aucun impôt pendant ce temps et que, d'ores
« et déjà, ces exemptions devront être étudiées par l'ad-
ministration. »

son rendement approximatif en principal, lequel sera perçu par la Colonie. Mais en ce qui concerne les communes, il n'est pas douteux qu'elles trouveront dans les centimes additionnels à cette contribution un supplément de ressources appréciable. Pas toutes les communes cependant. Il faut excepter, en effet, les villes en raison du peu d'étendue de leur banlieue rurale. Aussi, nous ne croyons pas que le vote de l'impôt sur la propriété non bâtie aura solutionné définitivement le problème du relèvement des finances municipales en Algérie. C'est, au contraire, maintenant que se pose la principale difficulté. Nous nous expliquons :

Les communes rurales sont dans une situation financière assez satisfaisante; un petit nombre seulement d'entre elles se trouvent dans un état précaire. Par contre, les villes, et surtout les grandes agglomérations sont aux prises avec des embarras financiers sérieux qui ne feront que s'accroître étant donné que leurs dépenses augmentent bien plus rapidement que leurs recettes et dans des proportions supérieures à celles des centres moins importants. La raison en est simple: les grandes villes exercent une attraction particulière sur les ouvriers sans travail, sur les mendiants, qui deviennent vite une charge pour l'assistance ; elles sont, d'autre part, obligées d'accomplir des travaux d'édilité, d'embellissement plus importants que les communes rurales; les services de la police, de l'éclairage, de l'alimentation en eau potable y sont relativement plus complets; enfin, ce sont les grandes villes qui progressent le plus; il s'ensuit qu'elles ont à faire face à des charges immédiates et très importantes, telles que le pavage des nouvelles rues et la construction de nouveaux réseaux d'égouts.

Or, ce sont précisément les grandes villes, qui ont

le plus besoin de ressources, qui en trouveront le moins dans les centimes additionnels au foncier non bâti. Leurs facultés budgétaires ne tarderont pas à être épuisées. De rechef alors se posera la création de nouvelles ressources dont cependant les communes de petite importance ou d'importance moyenne n'auront pas besoin. Créer de nouveaux impôts, c'est risquer de lancer celles-ci dans des dépenses inutiles, c'est les inciter au gaspillage. On peut se rendre compte, par cet exposé, que la question est délicate à résoudre.

A notre avis, la véritable solution consisterait à trouver des taxes ou impôts qui profiteraient seulement aux communes les plus obérées ou que, seules, elles seraient autorisées à percevoir. Dans cet ordre d'idées, les quatre propostions suivantes nous paraissent remplir le but désiré:

1° Impôt sur la plus-value immobilière;

2° Modifications aux tarifs de l'octroi de mer et à son mode de répartition.

3° Centimes additionnels à la taxe sur les loyers;

4° Taxes somptuaires.

Nous allons examiner ces quatre propositions:

I° *Impôt sur la plus-value immobilière*

Dans les pays neufs qui sont en progression constante et même dans les pays de vieille civilisation, on constate une hausse parfois très importante sur la valeur des propriétés rurales et des immeubles urbains. On pourrait, notamment en Algérie, citer des exemples très caractéristiques à cet égard. Il n'est pas rare de voir des propriétés dont la valeur a décuplé, voire même centuplé, dans un laps de temps assez court. Dans les villes, le prix du terrain a aug-

menté dans des proportions surprenantes. Dans les plaines, il n'est guère de domaines qui n'aient été revendus à un prix bien supérieur au prix d'achat.

Bien souvent, cette hausse est due aux améliorations de celui qui possède; mais elles s'expliquent aussi et surtout par des considérations d'ordre économique et social, absolument étrangères au fait du propriétaire, telles, par exemple, que la construction de routes, de chemins de fer dans le voisinage, ou l'augmentation de la population dans la région où l'immeuble est situé. Est-il juste, dès lors, de laisser tout le bénéfice de cette augmentation au propriétaire du fonds? On ne saurait le prétendre. Puisque la plus-value de la propriété puise son principal élément de prospérité dans le développement du groupe social qui la met en valeur, on doit admettre le droit pour ce groupe de revendiquer sa part dans cette plus-value, sous déduction bien entendu des frais engagés par le propriétaire et des efforts qu'il a accomplis pour améliorer son bien. En résumé, l'impôt sur la plus-value immobilière *n'est qu'un prélèvement opéré, au profit de la chose publique, sur l'enrichissement dont peuvent bénéficier les particuliers en dehors de toute action de leur part* (1).

Le principe de cet impôt, — *très moral puisqu'il atteint les revenus sans travail,* — a été consacré en France notamment par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui, dans son article 51, a prescrit de prendre en considération dans l'évaluation de l'indemnité, la plus-value im-

(1) Consulter à cet égard, les procès-verbaux des Délégations, année 1912. — Lire également un article intéressant de M. Chauvin, professeur agrégé à la Faculté de Droit d'Alger, intitulé « Vers la Justice fiscale » et publié dans le journal « L'Echo d'Alger », n° 71, du 25 mai 1912.

médiate et spéciale que les travaux peuvent procurer au restant de la propriété.

Il se trouvait déjà affirmé dans une loi, bien antérieure, du 16 septembre 1807, qui prévoyait dans son article 30, le paiement d'une indemnité pouvant aller jusqu'à la moitié de la plus-value acquise par des immeubles, par suite de l'exécution de travaux généraux, départementaux ou communaux.

Il est regrettable que ce principe fiscal excellent et foncièrement juste n'ait pas reçu, en France, une plus large application. Il aurait produit des revenus importants à l'Etat ou aux communes.

Dans certains pays étrangers, l'impôt sur les plus-values immobilières (1) existe déjà. En Allemagne et en Angleterre, il a été établi, depuis quelques années, au profit des communes et a donné des résultats très appréciables. Aussi, on n'a pas tardé à en étendre le bénéfice à l'Etat et actuellement il est perçu comme impôt général en Angleterre (loi du 29 avril 1910) et en Allemagne (loi du 14 février 1911).

Il serait vivement à désirer qu'en Algérie on suivît cette voie, et qu'on y décrétât l'application de cette imposition au profit des communes, avec des modalités spéciales. Les budgets communaux y trouveraient un supplément de ressources assez important, sans augmenter en rien les charges du consommateur.

2° *Modifications aux tarifs de l'octroi de mer et à son mode de répartition*

L'octroi de mer est, par sa nature et son origine,

(1) En principe, la plus-value imposable est la différence existant entre la valeur du sol au moment où la taxe est exigible et sa valeur originelle déterminée dans des conditions prévues par la loi.

une taxe destinée à subvenir aux besoins des communes. C'est dire que la Colonie possède un certain pouvoir d'appréciation sur le mode de répartition le plus approprié à cette destination.

Nous connaissons les bases de répartition en vigueur actuellement. Elles reposent sur la population. Mais ne serait-il pas préférable d'adopter un système mixte qui s'adapterait mieux aux besoins des communes ? Ne pourrait-on pas, par exemple, prélever avant toute répartition une quote-part qui serait attribuée aux communes les plus obérées, en plus de leur part normale? Cette proposition est très réalisable. Un mode de répartition semblable avait d'ailleurs été admis par une décision ministérielle du 25 juin 1858: neuf dixièmes du produit net était réparti entre toutes les communes suivant leur population. Quant au dernier dixième, il formait « un fonds commun destiné à venir en aide aux communes nécessiteuses » et dont il était disposé par le Ministre « sur le vu du budget et sur les propositions de l'autorité supérieure ».

Nous inclinerions volontiers vers un retour en faveur de ce système qui est complètement en harmonie avec la véritable nature de l'octroi de mer. Bien entendu, il ne saurait être question de diminuer la quote-part actuelle des communes. Il suffirait d'augmenter le nombre des articles soumis à l'octroi de mer. Pourraient être imposés: les savons; les bougies; les parfumeries; les faïences, porcelaines et poteries; les fers en barre plate, ronde ou carrée et fers de bâtiment; les fontes et les fers ouvrés; le bois brut; le bois scié; les matériaux de construction; les cartes à jouer, etc.

L'augmentation du produit de l'octroi de mer due à cette modification serait réservée pour constituer un fonds commun, destiné à être réparti *seulement*

entre les communes les plus nécessiteuses. Il va sans dire qu'il conviendrait de prendre des précautions minutieuses et de procéder à des vérifications sérieuses de la situation financière de ces communes avant de procéder à la répartition complémentaire. Cet examen aurait pour but de rechercher notamment les causes qui expliqueraient l'état précaire des finances de chaque commune, *de manière à pouvoir écarter toutes celles dont la situation embarrassée serait le résultat d'une mauvaise gestion.*

Agrémenté ainsi de garanties sérieuses, ce système nous paraît très acceptable. Il a l'avantage de résoudre le problème sans que le contribuable en ressente directement le contre-coup. C'est celui qui a nos préférences.

3° *Centimes additionnels à la taxe sur les loyers.* — Les villes particulièrement obérées pourraient être également autorisées, par décisions spéciales, — et à la suite d'une procédure analogue à celle qui précède l'établissement des octrois dans la métropole —, à percevoir des centimes additionnels à la taxe sur les loyers.

Les centimes additionnels à la taxe locative ne sauraient, cependant être établis, qu'à une double condition :

1° Le maximum ne devrait jamais dépasser 3 centimes. La taxe locative constitue, en effet, une lourde charge dans les grandes villes et il importe de ne pas trop l'augmenter ;

2° Les centimes s'appliqueraient *uniformément* à toutes les cotes et seraient payés pas *tous* les contribuables sans exception, c'est-à-dire même par ceux qui auraient bénéficié de l'exemption du principal.

4° *Taxes somptuaires.* — Enfin, les grandes villes

pourraient demander la création à leur profit de taxes dites « somptuaires » qui n'atteindraient point la grande masse des contribuables, mais seulement certaines catégories d'habitants. Leur produit ne serait sans doute pas très élevé, mais il procurerait cependant aux communes un appoint appréciable.

Nous signalerons, dans cet ordre d'idées les taxes sur les pianos, harmoniums, orgues et autres instruments analogues (voir lois du 28 décembre 1901, commune de Saint-Amour (Jura) et de la Mure (Isère) ; sur les automobiles (voir loi du 28 juin 1901, Lyon, 40 à 75 francs par voiture et 5 francs par cheval-vapeur).

CONCLUSIONS

« Il est des maux qu'il faut avoir le courage d'avouer si l'on veut les guérir ». C'est en nous inspirant de cet adage aussi archaïque que judicieux, et animé de sentiments impartiaux, que nous avons essayé de déterminer les remèdes susceptibles de contribuer au relèvement des finances municipales en Algérie. Ces remèdes, on a pu s'en rendre compte, sont divers et d'inégale valeur. Un choix fort délicat s'impose afin d'éviter des injustices. Car, ne l'oublions pas, il s'agit, en l'espèce, d'un problème étroitement lié au régime fiscal. Et le baume qui peut calmer la souffrance est fatalement l'impôt. L'impôt, que tout citoyen sensé accepte parce qu'il est pénétré de la nécessité inéluctable de contribuer aux dépenses publiques, mais qu'il acquitte souvent à regret et avec un sentiment de révolte, parce qu'il sent que cet impôt est injuste étant donné qu'il n'atteint pas chacun suivant ses facultés. A la base de toute réforme économique, politique ou sociale se trouve le contribuable. On l'a répété souvent et avec raison. Mais que ce contribuable ne soit pas toujours le même! Que tous contribuent, d'une façon équitable aux charges communes! Tel est, en attendant le vote de l'impôt sur le revenu, le vœu que nous formulons et qui explique que, parmi les solutions précédemment indiquées, nos préférences soient entièrement acquises à celles qui tendent à atteindre les matières qui échappent actuellement à l'impôt ou ne sont frappées qu'insuffisamment. (Centimes additionnels à la contribution foncière non bâtie; — Assujettissement à l'octroi de mer de nouveaux ar-

ticles; — Réforme de la taxe sur les loyers; — Impôt sur les plus-values immobilières).

Ces réserves formulées, et la part des critiques étant faite, il nous reste un devoir à accomplir. C'est de rendre aux Conseils municipaux et aux Maires algériens un juste hommage en reconnaissant que les uns et les autres se sont acquittés de leurs multiples et difficiles fonctions avec un zèle et un dévoûment des plus méritoires. Nous l'avons dit: si l'œuvre économique accomplie, en Algérie, depuis un demi siècle est grandiose, l'œuvre morale et sociale est non moins belle: grâce aux municipalités, les œuvres de solidarité instituées par la République ont pu vivre et pénétrer dans les mœurs: la misère diminue, les classes laborieuses se relèvent, jouissent des bienfaits de l'assistance et envisagent l'avenir avec moins d'angoisse. Les lois sur l'assistance médicale gratuite, sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, ne sont pas appliquées à la Colonie; mais en droit seulement. En fait, elles existent et les œuvres d'assistance organisées par certaines communes pourraient être citées comme exemple. Et si les décisions du législateur concernant les accidents du travail et les retraites ouvrières n'ont pas encore été étendues à l'Algérie, ce n'est pas faute aux Municipalités de les avoir réclamées.

Nos administrateurs communaux, ont ainsi collaboré puissamment à l'œuvre sociale poursuivie par la démocratie républicaine. C'est pourquoi l'Etat et le législateur doivent apporter la plus grande attention à la question de l'amélioration des ressources municipales. « Comme tous les organismes politiques et administratifs, la commune, disait récemment M. Klotz, Ministre des Finances, a développé ses institutions, perfectionné ses rouages... La commune, cette cellule de la République, a été traversée par le

grand courant de solidarité sociale qui vivifie notre démocratie et elle a dû s'imposer de nouvelles obligations, trouver de nouvelles ressources pour le fonctionnement de tous les services d'hygiène, d'assistance, de retraites créées par le législateur dans ces dernières années ». Ces paroles pourraient également s'appliquer aux communes algériennes: l'extension des services communaux a subi ici une marche parallèle à celle de la Métropole, bien que les besoins à satisfaire étaient plus impérieux et plus nombreux. Et si l'on établissait une comparaison elle serait tout à l'avantage des *jeunes* communes de l'Algérie qui sont à même d'offrir à leurs habitants les mêmes avantages et commodités, que les *vieilles* communes françaises ont mis des siècles à établir. On peut donc leur faire confiance et les délier de tous les obstacles qui sont de nature à entraver leur essor et leurs prospérité.

A ce dernier point de vue, une question se pose. Un grand mouvement se dessine actuellement dans la Métropole en faveur de l'octroi de nouvelles libertés aux communes. Sous les auspices de M. Meunier, député de l'Aube, vice-président de la Commission d'Administration générale de la Chambre, une grande enquête a été ouverte auprès des Conseils généraux et Conseils municipaux au sujet des réformes à introduire dans la loi municipale. Toutes les communes, en effet, ont à souffrir d'une centralisation exagérée et d'un formalisme outrancier. Elles se meuvent dans un cadre trop resserré qui réduit à néant les initiatives les plus fécondes. Les lisières sont trop étroites: « Le régime napoléonien nous écrase, dit M. Meunier, et le Gouvernement en est lui-même accablé. » Et de fait, il est exact que les assemblées communales n'ont pas assez de pouvoir de décision propre. Certes, nous ne méconnaissons pas que, pour

maintenir la suprématie de l'Etat et pour protéger les Communes contre leurs propres entraînements, il est indispensable de les soumettre au contrôle des préfets et du pouvoir central lui-même; mais l'état de tutelle dans lequel elles se trouvent nécessite-t-il que les moindres faits de la vie municipale soient soumis à l'approbation de l'autorité supérieure? Il serait trop long d'énumérer tous les actes dont la réalisaton est soumise à des formalités trop nombreuses, parfois même ridicules. La vérité est que toutes les communes, aussi bien en France qu'en Algérie souffrent du fléau de la « paperasserie ». Il importe d'extirper ce mal si l'on veut que les communes remplissent leur rôle de cellules sociales. Pour que l'organisme tout entier soit sain et robuste, il faut que les cellules qui le composent soient saines et robustes. « C'est dans la commune, disait Toqueville, que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir ».

Nous applaudirons par conséquent aux efforts des apôtres de l'extension des franchises municipales. Mais ne pouvant pas prévoir d'ores et déjà quel sera exactement l'esprit de la réforme à laquelle aboutira leur croisade, nous ne laisserons pas que d'être sceptiques. Il est à craindre que sous la poussée d'un libéralisme trop généreux, on dépasse le but réel à atteindre et qu'on fausse l'organisme municipal.

A notre avis, une distinction *fondamentale* ne doit pas être perdue de vue. Il importe, en effet, de dissocier, dans les actes de la municipale, ceux qui sont purement *administratifs* de ceux qui ont un caractère *financier*. Pour les premiers, nous estimons qu'il

faudrait étendre largement le pouvoir de décision propre des conseils municipaux.

En ce qui concerne les seconds, nous nous montrerons plus réservé. Les actes de l'autorité municipale peuvent, en effet, en cette matière, léser gravement les intérêts du contribuable qui n'a pas le pouvoir de contrôler ou qui est impuissant à le faire. Il convient que le pouvoir central se substitue à lui et soit, pour ainsi dire, sa sauvegarde. Des exemples récents de maires qui, imbus des théories du socialisme municipal, ont acculé leur commune à la ruine viennent confirmer notre thèse.

On ne saurait donc trop mettre à la disposition des contribuables des moyens destinés à les prémunir contre les actes de mauvaise gestion des municipalités. L'adjonction des plus imposés (1), prévue par la loi du 18 juillet 1837 et supprimée par une loi du 5 avril 1882, constituait, à cet égard, une garantie appréciable. Le rétablissement de cette institution serait très désirable.

Nous pensons même qu'il serait indispensable de mettre les citoyens à l'abri des fantaisies financières des municipalités en organisant une voie de recours devant un tribunal spécial. Ce tribunal spécial, qui serait entièrement indépendant et à l'abri des ingérences politiques, pourrait être doté d'une organisation analogue à celle des *tribunaux parlementaires* qui existent en Angleterre. On suit, devant ces tribunaux, les mêmes règles que dans un procès quelconque. On admet que lorsqu'un projet de loi porte atteinte à des intérêts privés, ceux-ci peuvent se défendre et ils le font comme devant un tribunal

(1) Cf. Charpentier. — Précis de législation algérienne et tunisienne, — page 131.

ordinaire, suivant la procédure ordinaire avec des avocats et des frais de justice. L'établissement d'un chemin de fer en France est une question qui est souverainement réglée par le pouvoir législatif. En Angleterre, au contraire, les compagnies concurrentes, les propriétaires soumis à l'expropriation pourront faire valoir leurs droits, leurs prétentions dans la forme judiciaire devant les tribunaux parlementaires ainsi constitués. En réalité, c'est devant celui-ci que tout se décidera, bien que ensuite doive intervenir un *bill*.

De même, c'est sous forme de *bill privé* qu'est accordée l'autorisation d'établir une police dans une ville. En effet, l'établissement de cette police entraînera des charges financières pour les habitants qui peuvent les estimer inutiles. Ils pourront donc faire valoir leurs prétentions devant le tribunal parlementaire.

Une institution analogue serait la contre-partie indispensable et légitime de l'extension des pouvoirs des municipalités en France. Plus de *libertés administratives et de responsabilités,* oui. Trop de *libertés financières* sans recours ni contrôle, non.

J. GEROLAMI.

Alger, le 28 octobre 1912.

Vu: *Le Président de Thèse,*
L. CHARPENTIER.

Vu: *Le Doyen,*
M. MORAND.

Vu et permis d'imprimer:
Alger, le 28 octobre 1912.

Le Recteur,
E. ARDAILLON.

ANNEXES

Instruction gouvernementale du 24 Octobre 1862 aux Préfets sur l'hospitalisation des ouvriers civils dans les hôpitaux militaires.

« Des plaintes m'ont été adressées par l'administration militaire sur la trop grande facilité avec laquelle les municipalités d'Algérie hospitalisent les ouvriers civils de passage; ceux-ci n'entrent généralement à l'hôpital que pour s'y reposer des fatigues de la route, et comme s'il ne s'agissait pour eux que d'une hôtellerie gratuite.

Les administrateurs municipaux, en agissant ainsi, ne font sans doute que céder à un sentiment d'humanité qu'on ne saurait blâmer; mais, en pareil cas, c'est au budget de la commune et non à celui de l'Etat ou de la province qu'ils doivent faire appel.

Il est commode pour les maires de se débarrasser d'un indigent par un billet d'hôpital; mais cette tendance, en se généralisant, outre le préjudice qu'elle occasionne au trésor et aux finances provinciales a le funeste résultat de favoriser le vagabondage, de prodiguer à une population parasite nomade et, cherchant rien moins que fuyant le travail, des ressources qui doivent être ménagées pour la population coloniale et laborieuse.

Enfin, elle porte une atteinte grave à la discipline et à la moralité qu'il importe tant de maintenir dans les établissements hospitaliers.

A ces divers points de vue, l'administration militaire est tout à fait fondée à s'élever contre un abus qui prend des proportions chaque jour plus grandes et qu'il est urgent de faire cesser.

Je vous prie, en conséquence, Monsieur le Préfet, d'appeler à ce sujet l'attention de MM. les Maires de votre département. Vous recommanderez à ces fonctionnaires de renfermer, à l'avenir, les autorisations d'admission à l'hôpital qui leur seront demandées dans la limite des cas de

maladie réelle et régulièrement constatée. Les officiers préposés à l'administration des hôpitaux militaires seront autorisés à refuser les individus qui ne se présenteront pas dans ces conditions.

Vous ferez, en outre, connaître aux Maires que lorsqu'il s'agira purement et simplement de procurer à un voyageur indigent des moyens de repos et d'hébergement, ils ne peuvent et doivent le faire qu'aux frais de la commune, et ils aviseront en conséquence.

Vous voudrez bien m'accuser réception de la présente dépêche.

Recevez, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma considération très distinguée.

Le Gouverneur Général.

Pélissier, duc de Malakoff ».

Circulaire du 4 Mai 1908 sur les entrées abusives et les abus de séjour dans les hôpitaux

---

Monsieur le Préfet,

. . . . . .

Si j'ai grande confiance dans les résultats de la nouvelle organisation du personnel de nos hôpitaux, je considère comme plus complexe la tâche de réagir contre les abus signalés dans les admissions et dans le séjour des malades à l'hôpital. C'est que l'on se trouve ici en présence d'un problème délicat: celui qui met en cause d'une part la responsabilité des représentants des collectivités appelées à supporter la charge de l'assistance.

Admission des malades dans les hôpitaux. — *Les admissions des malades dans les hôpitaux ont lieu de deux façons. Le malade est accompagné d'un billet délivré par le médecin de sa commune et visé par le Maire qui reconnaît le domicile de secours, et par conséquent, prend les frais d'hospitalisation à la charge de la commune. C'est*

l'hospitalisation normale; le Maire a agi dans la plénitude de ses attributions; le malade est admis sans difficulté à l'hôpital, l'administration n'aurait à intervenir que pour éviter qu'il y séjourne au-delà du temps indispensable pour sa guérison. La deuxième hypothèse est celle de l'indigent qui se présente à l'hôpital avec un certificat de médecin visé par un maire ou une commissaire de police qui ne sont pas ceux de son domicile de secours. Dans la circonstance, ce n'est pas l'autorité municipale responsable des frais d'hospitalisation qui est intervenue et des difficultés pourront se produire lorsqu'il s'agira d'assurer le remboursement de ces frais. Mais l'on ne se trouve pas moins en présence d'un certificat d'un médecin qui déclare l'hospitalisation nécessaire et même urgente. Le Directeur de l'hôpital est obligé de s'incliner devant l'opinion du praticien: agir autrement serait assumer de sa part un grave responsabilité, puisqu'il s'exposerait à laisser à la porte de l'hôpital un malade en danger. Or, des déclarations recueillies de la bouche des médecins les plus sérieux et les plus estimés, il résulte que l'on ne sait pas refuser les certificats d'admission; qu'autant l'on est réservé lorsqu'il s'agit de malades à la charge de sa propre commune, autant l'on est facile et large aussi bien à la Mairie que chez le médecin pour les malades qui relèvent d'une autre localité. Et maires et médecins, reconnaissant le préjudice grave qu'occasionne aux collectivités communales la pratique devenue courante de ces admissions anormales, indiquent d'eux-mêmes qu'ils ne verraient qu'avantage à ce qu'on leur retirât expressément et totalement le pouvoir de délivrer des billets d'hôpital pour d'autres que pour leurs propres administrés.

Désireuse de mettre un terme aux abus actuels, mon administration est décidée à s'arrêter à cette solution Je vous prie donc d'inviter les directeurs et économes d'hôpitaux à ne considérer, désormais, comme valables que les billets d'admission concernant des malades dont les Municipalités reconnaissent le domicile de secours et par suite s'engagent à payer les frais d'hospitalisation.

Admissions d'urgence des blessés et malades graves. — *Ces dispositions ne peuvent, bien entendu, avoir pour effet d'interdire l'entrée de nos hôpitaux ni aux blessés graves ni aux malades dangereusement atteints et qui ne*

seraient pas porteurs de pièces régulières. Les directeurs d'hôpitaux sauront apprécier les cas exceptionnels dans lesquels l'admission ne peut subir aucun ajournement ; ils auront toujours la ressource d'exiger du médecin préposé à la visite des entrants l'affirmation écrite que l'admission à l'hôpital ne peut être différée des 24 ou 48 heures nécessaires au malade ou à sa famille pour se procurer les autorisations nécessaires auprès de la Mairie dont il relève.

Dans tous les cas, l'administration hospitalière devra elle-même aviser télégraphiquement de ces admissions exceptionnelles le maire du domicile de secours présumé en lui donnant la dernière adresse du malade. Le bulletin de renseignements détaillé suivra dans les deux jours. Si, dans les dix jours, l'autorité municipale n'a pas contesté, avec renseignements à l'appui, le domicile de secours une proposition de classement au compte de la Commune vous sera soumise. Les communes reconnaîtront que c'est dans leur propre intérêt qu'il convient de suivre cette procédure rapide; il est, en effet, indispensable de vérifier et de contrôler pendant que le malade est encore à l'hôpital ses déclarations ou celles de ses proches; un nouvel interrogatoire effectué, dès la réception de la réponse du maire, permettra souvent de compléter les premiers renseignements et de fixer définitivement le lieu de domicile de secours.

Malades ordinaires non pourvus d'autorisation de leurs Communes. — *Il vient d'être question des malades dont l'admission ne peut être différée. Reste les malades ordinaires qui peuvent, à première vue, être divisés en deux catégories: ceux qui sont domiciliés dans une commune d'Algérie et ceux qui n'ont pas encore acquis ou qui ont perdu le domicile de secours communal dans la Colonie.*

Les premiers doivent, comme il a été dit plus haut, être invités à se pourvoir de l'autorisation du Maire de leur commune, qui reconnaîtra, par là même, le domicile de secours du malade. S'ils l'obtiennent, aucune difficulté pour les admettre à l'hôpital. Si, après 48 heures, cette autorisation leur est refusée ou si la Commune est trop éloignée pour qu'une réponse parvienne en temps voulu, le directeur de l'hôpital fera visiter le malade par un médecin délégué à cet effet. Ce médecin appréciera si l'état du

malade exige impérieusement les soins de l'hôpital. Dans l'affirmative, le directeur admettra le malade à titre provisoire (s'il s'agit d'un grand hôpital) ou bien il consultera le médecin sur l'opportunité de diriger le malade sur un hôpital-hospice de l'intérieur où l'hospitalisation est moins onéreuse pour les Communes.

Dans l'un comme dans l'autre cas, avis sera donné télégraphiquement au maire de la décision prise et la procédure prescrite pour les admissions d'urgence sera suivie par l'hôpital d'évacuation. J'ai indiqué que l'état du malade devrait exiger impérieusement l'hospitalisation. Il est, en effet, un cas où l'entrée à l'hôpital doit être impitoyablement refusée au malade; c'est lorsqu'il peut utilement être soigné à domicile et que sa commune a organisé un service local d'assistance médicale. Un grand nombre de communes, en dehors des chefs-lieux d'arrondissement, ont fait de grands sacrifices pour assurer à leurs malades des soins à domicile, et l'on ne doit pas contrarier les généreuses tendances de ces collectivités en favorisant l'admission de simples paresseux dans nos hôpitaux. J'estime même qu'il ne faudrait pas hésiter à laisser à la charge de l'hôpital les frais résultant de ces admissions abusives; les fonctionnaires coupables d'erreurs ou de négligences de cette nature devront toujours m'être signalés.

Malades sans domicile de secours. — *C'est le budget de la Colonie qui supporte la lourde charge des frais d'hospitalisation des malades sans domicile de secours. Il a été souvent dit que parmi les indigents de cette catégorie, nos hôpitaux entretenaient une armée de malades professionnels, paresseux, vagabonds et gens sans aveu. D'une enquête à laquelle il a été procédé, il résulte effectivement qu'un certain nombre d'individus passent une grande partie de l'année dans les hôpitaux civils ou militaires, allant d'établissement en établissement, de Nemours à La Calle et vice-versa.*

Il est regrettable que nos ressources, insuffisantes pour soulager les malheureux, nos infirmes et nos incurables, se trouvent dissipées au profit de ces valides qui exploitent la charité publique.

Il convient de mettre encore une fois nos médecins des hôpitaux en garde contre ces professionnels de l'hospita-

lisation. Je vous prie, d'autre part, de donner aux commissaires de police chargés de la délivrance des billets d'admission aux malades sans domicile de secours, des instructions pour qu'ils n'accordent l'hospitalisation que dans les cas d'extrême nécessité et après s'être assurés qu'ils ne se trouvent pas en présence d'un professionnel.

Pièces d'identité à exiger des malades. — Immatriculation des étrangers. — *Les commissaires sont mieux à même que personne de fixer l'idendité de ces individus. Ils devront indiquer, à l'avenir, sur les bulletins d'admission, les pièces et documents qu'ils auront fait produire. S'il s'agit d'étrangers, ils exigeront la feuille d'immatriculation et mentionneront au verso la date de l'admission à l'hôpital, la date de sortie devant y être indiquée par le directeur. Si l'étranger ne possède pas sa feuille d'immatriculation, il sera poursuivi, soit immédiatement, soit lors de sa sortie de l'hôpital.*

Dans le cas où un commissaire ou un directeur d'hôpital se trouverait en présence d'un malade professionnel, il le ferait diriger, après avis du médecin, sur le dépôt de mendicité, ou s'il n'en existe pas dans le département, sur l'hospice le plus proche. Dans ce dernier cas, le malade sera admis au régime des vieillards et il ne sera conservé que le temps strictement nécessaire à son rétablissement. Pour assurer une surveillance effective des admissions dans les hôpitaux des grandes villes, il sera bon de centraliser les services dans les mains d'un seul commissaire auquel il pourra être tenu compte des résultats obtenus.

Je vous serai obligé de me faire connaître ceux que vous aurez cru devoir désigner pour les grandes villes de votre département.

Il est bien entendu que les dispositions qui viennent d'être prévues pour l'admission des malades sans domicile de secours sont applicables à ceux dont le domicile de secours est incertain et, à ce point de vue, les directeurs d'hôpitaux auront souvent intérêt à envoyer devant le commissaire de police les individus dont les déclarations seraient incomplètes, suspectes ou irrégulières. Les commissaires, en effet, auront la faculté de demander télégraphiquement des renseignements aux maires ou à leurs collègues pour contrôler les déclarations qui leur seront faites.

« Abus de séjour dans les hôpitaux. — *Les Municipalités ne cessent de se plaindre des séjours trop prolongés que font souvent à leur insu certains de leurs malades dans les hôpitaux. Je vous prie de vouloir bien insister auprès des médecins et chirurgiens, chefs de service, pour qu'ils veillent personnellement à ce que ces abus ne se produisent pas. Les directeurs devront eux-mêmes se renseigner fréquemment auprès du médecin traitant sur l'état du malade en traitement depuis plus d'un mois et, si rien ne s'y oppose, faire part de ces renseignements aux maires. On évitera ainsi de grever injustement le budget de modestes communes des frais entraînés par l'hospitalisation d'individus qui s'habituent à l'oisiveté de la vie normale avec des soins et de légers secours à domicile. Je vous ai indiqué récemment mon intention de créer dans chacun de nos hospices une section spéciale pour les malades chroniques et convalescents, à un prix de journée légèrement supérieur à celui des vieillards. On devra faire passer dans cette section spéciale, aussitôt que le médecin traitant le jugera possible, les malades indigents à la charge de l'Etat ainsi que les malades relevant des Communes si les maires en ont exprimé le désir.*

« *Ces mesures dégrèveront le budget de la Colonie et des communes, tout en assurant aux malades le repos et les soins d'un médecin jusqu'à leur complète guérison.* »

Procès-verbal de la Commission mixte de Contrôle organisée à l'Hôpital de Constantine

La Commission, constituée par décision gouvernementale du 30 septembre 1909 pour contrôler le séjour des malades à l'hôpital de Constantine, s'est réunie le 7 janvier 1910, à 8 heures du matin, dans le cabinet du directeur de cet établissement.

Etaient présents:

MM. Bernard, *secrétaire général de la Préfecture, président;* Versini, *économe de l'hôpital remplaçant le direc-*

teur malade; Panisse, conseiller municipal, délégué du Maire; le docteur Liagre, membre de la Commission consultative de l'hôpital; les docteurs Barraud père; Gallet, Martin, Leroy, médecins titulaires; et Guigon, médecin suppléant, remplaçant M. le Docteur Morsly, détaché au Lazaret.

Le Président expose à la Commission les motifs qui en ont décidé la constitution et fait appel au concours des médecins pour aider l'administration dans le but qu'elle poursuit et qui est d'alléger les communes, notamment celle de Constantine, des frais d'hospitalisation qu'elles supportent et sous le poids desquels fléchissent leurs budgets.

Le Président ajoute qu'actuellement il s'agit d'une expérience dont M. le Gouverneur général a fixé la durée à un an, mais qui pourra être étendue par la suite aux autres hôpitaux du département, selon les résultats obtenus

MM. les médecins font, tout d'abord, des réserves en déclarant qu'il ne leur est pas possible de se soumettre à un contrôle administratif quelconque en ce qui concerne les malades qu'ils croient devoir maintenir dans leurs services.

M. le Président répond en faisant remarquer qu'il ne s'agit pas, en réalité, d'un contrôle à exercer sur le corps médical, mais d'une collaboratien en commun destinée à atténuer autant que possible les abus de l'hospitalisation contre lesquels tout le monde est d'accord pour protester. La preuve en est, dit-il, dans la présence au sein de la commission des médecins de l'hôpital eux-mêmes et de M. le docteur Liagre qui n'aurait pas consenti à accepter la mission de contrôler ses confrères de l'assistance.

En présence des explications de M. Bernard, MM. les médecins déclarent adhérer, sans réserve, à l'œuvre poursuivie par l'administration.

La commission se transporte ensuite dans les différents services et se fait présenter les malades qui ont plus de deux mois de séjour à l'hôpital.

. . . . . .

Après cette visite, la commission se réunit de nouveau dans le cabinet du directeur et là, elle est unanime à constater que tous les services de l'hôpital contiennent une

forte proportion de malades, soit incurables, soit chroniques, dont l'état n'exige pas cependant des soins spéciaux. Les uns pourraient être soignés suffisamment dans un hospice; les autres pourraient être évacués sur leurs communes respectives, quand celles-ci ont organisé l'assistance à domicile, même dans des conditions rudimentaires.

. . . . . .

La commission constate qu'une proportion très forte de malades de la commune de Constantine séjournent depuis longtemps à l'hôpital. MM. les médecins ont reconnu que, pour plusieurs d'entre eux, vieillards ou incurables, le maintien de l'hospitalisation n'est pas absolument nécessaire. Mais ils déclarent qu'ils se font souvent scrupule de délivrer l'exéat à des gens qu'ils savent être sans ressources, sans aide, et susceptibles de tomber à la rue dès leur sortie de l'hôpital. MM. les médecins assurent qu'ils ne feraient aucune difficulté de prescrire la sortie de ces hospitalités, s'ils les savaient en état de trouver les soins dont ils ont besoin, soit dans les hospices, soit dans les infirmerie, soit enfin par l'assistance à domicile.

. . . . . .

Ce n'est, en tout cas, que de la bonne volonté et de l'aide effectif du corps médical que pourra sortir un effet utile des constatations faites par la commission sur les propres déclarations des médecins traitants.

En résumé, pour remédier à la situation signalée, la commission préconise les moyens suivants :

I. — Création à l'hôpital d'une section au compte des trois budgets pour les vieillards, les incurables et les malades chroniques dans laquelle ils recevraient les soins courants avec les médicaments de première nécessité et cette section permettrait d'évacuer immédiatement de nombreux malades qui ne peuvent actuellement trouver place dans les hospices du département en raison, soit de l'encombrement, soit de l'exiguité des crédits, en même temps qu'elle procurerait à l'hôpital une compensation de ressources en échange de la diminution du nombre d'hospitalisations.

II. — Renvoi dans leurs familles des malades qui pourraient y être soignés grâce aux ressources de l'assistance

médicale gratuite, c'est-à-dire soins à domicile, délivrance de médicaments, secours, etc... En outre, les vieillards pourraient être secourus au moyen des allocations spéciales de la Colonie et, dans un délai rapproché, par le fonctionnement de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

A cet égard, la commission demande qu'avant l'évacuation d'un malade l'administration s'assure auprès de la municipalité de la commune où il a acquis le domicile de secours, que ce malade recevra les soins nécessaires.

Elle insiste pour que l'assistance à domicile soit, dans le plus bref délai possible, généralisée dans toutes les communes.

III. — Pour les indigènes, renvoi dans leurs douars de ceux dont l'état ne réclame que des soins ordinaires tels que délivrance de médicaments ou pansements simples et qui peuvent recevoir la visite du médecin de colonisation ou se présenter à l'infirmerie indigène suffisamment pourvue pour traiter les diverses manifestations syphilitiques ou paludiques, les plus fréquentes chez les indigènes.

IV. — La commision appelle l'attention de l'administration sur l'utilité de la création sur le littoral d'un vaste sanatorium à prix de journée réduit pour les affections tuberculeuses qui deviennent de plus en plus fréquentes chez les indigènes et qu'il importe d'isoler si l'on ne veut pas voir ses ravages s'étendre dans la Colonie.

La Commission a, en effet, constaté qu'il y a à l'hôpital de Constantine un certain nombre de malades atteints de tuberculose pulmonaire qui séjournent depuis longtemps dans cet établissement sans profit pour eux-mêmes et au détriment des budgets des communes intéressées.

V. — Enfin la commission considérant que nombre de malades chroniques ou incurables n'exigeant pas de soins spéciaux et pouvant recevoir tous ceux qu'exige leur état par les consultations gratuites et l'assistance à domicile dans les infirmeries indigènes et maisons de secours, dans les hospices et sections d'incurables, n'ont fait des séjours prolongés à l'hôpital que parce qu'ils y avaient été admis abusivement avec la mention d'urgence pour des affections non susceptibles d'amélioration définitive et ne justifiant

point d'hospitalisation émet le vœu que l'hospitalisation reste strictement limitée aux cas suivants dont l'énoncé complète et précise les termes de la dépêche gouvernementale du 27 mars 1901.

1° *Aliénation mentale dangereuse;*

2° *Accidents nécessitant des soins spéciaux et immédiats;*

3° *Cas graves mettant la vie du malade en danger immédiat;*

4° *Maladies épidémiques ou contagieuses.*

Circulaire gouvernementale du 5 Mars 1907 relative à l'assistance à domicile

---

L'entretien des malades indigents dans les hôpitaux occasionne des dépenses élevées qui constituent pour les budgets de certaines communes une charge importante et les municipalités algériennes ont, au cours de ces dernières années, fréquemment fait entendre leurs doléances à ce sujet.

Aussi l'administration s'est-elle depuis longtemps préoccupée d'apporter à cet état de choses les remèdes nécessaires.

La réforme réalisée par le décret du 16 décembre 1902 a bien eu pour effet de restreindre les cas d'application du domicile de secours communal et de dégrever par suite les communes d'une partie des frais d'hospitalisation qui leur incombaient jusqu'alors.

Mais l'expérience a démontré qu'à elle seule, cette réforme ne suffisait pas à améliorer la situation des communes et il a paru dès lors nécessaire de venir directement en aide aux budgets locaux, dans la mesure de l'importance de leurs charges hospitalières par rapport à leurs facultés financières.

C'est ainsi qu'un crédit de 60,000 francs fut inscrit au budget de l'Algérie pour « subventions aux communes afin « de les aider à payer leurs frais d'hospitalisation ». Ce

crédit fut porté successivement à 100.000 francs en 1904 et à 200,000 francs en 1905.

Enfin, à la suite des importants débats qui ont eu lieu au sein des assemblées algériennes, dans leur session de 1905, l'Administration a réuni une commission spéciale, avec mission d'étudier notamment les mesures propres à réduire les dépenses communales d'assistance hospitalière.

Après un examen attentif de la question, cette Commission a exprimé l'avis que c'est surtout de la diminution du nombre des hospitalisations que les communes doivent attendre la réduction de leurs dépenses d'assistance.

Quant au moyen de restreindre le chiffre des hospitalisations, la Commission a déclaré qu'il résidait dans l'application de la formule inscrite dans la loi du 15 juillet 1893 (articles 1 et 3), savoir :

« Nul malade ne doit être admis dans un établissement « hospitalier que s'il y a impossibilité de le soigner à « domicile. »

C'est pourquoi, à l'unanimité, la commission a décidé de préconiser le développement des œuvres d'assistance communale, comme seul susceptible, en l'état de la législation d'amener la réduction des charges hospitalières des communes.

Cette préférence accordée à l'assistance à domicile sur l'assistance hospitalière se justifie — la Commission l'a rappelé — à un triple point de vue:

1° Au point de vue moral, car elle retient le malade à son foyer et favorise les manifestations, de la part de ses proches, de leurs sentiments de fraternité et de solidarité;

2° Au point de vue de l'efficacité car elle agit plus tôt, et laisse le malade dans son milieu habituel, au lieu de le transplanter dans le milieu un peu déprimant de l'hôpital.

3° Au point de vue économique, car elle est considérablement moins onéreuse et limite les frais à leur minimum: on a en effet calculé, pour la France, que le traitement d'un malade à domicile revient à un prix cinq fois moindre que son traitement à l'hôpital, et il n'est pas douteux qu'en Algérie la proportion ne doive être au moins aussi favorable à l'assistance à domicile, en raison de l'élévation du prix de la journée d'hospitalisation.

La Commision a donc pensé qu'il serait bon d'appeler sur ce point l'attention des Municipalités Algériennes, tou-

tes désireuses de faire le plus de bien avec le moins de dépenses possible.

Les résultats obtenus dans plusieurs communes de la Colonie, qui ont déjà créé des services d'assistance à domicile et ont, par là, sérieusement réduit le chiffre de leurs dépenses hospitalières, permettent d'attendre de la généralisation de ces efforts les plus heureuses conséquences.

Pour ne donner qu'un exemple, la Commune de Bône consacrait en 1903, 75,815 *francs à l'acquittement de ses dépenses hospitalières; en* 1904 *par suite de la création d'institutions d'assistance communale, ce chiffre tombait à* 30,261 *francs; en* 1905 *il n'a plus atteint que* 25,247 fr. 37.

La Commision a estimé en outre que la Colonie avait le devoir d'aider pécuniairement les Communes à organiser l'assistance à domicile; cette participation du budget spécial aux dépenses de ce service lui a paru d'autant plus légitime qu'il s'est produit que certaines communes, autrefois subventionnées en raison de leurs dépenses hospitalières, se sont vues privées de tout subside le jour où, grâce à leurs efforts et à leurs sacrifices pour le développement de l'assistance à domicile, leurs charges hospitalières sont devenues inférieures au cinquième de leur part d'octroi de mer.

Les assemblées algériennes n'ont pas hésité à s'engager dans la nouvelle voie qui leur était indiquée et elles ont inscrit au budget de 1907 *un crédit de* 100,000 *francs pour l'assistance à domicile, soit:*

1° *Un crédit de* 30,000 *francs:*

« *Subventions aux communes pour leurs établissements d'assistance médicale* »;

2° *Un crédit de* 81,000 *francs (en augmentation de* 70,000 *francs sur le crédit antérieur:*

« *Subventions aux communes pour le fonctionnement de leur œuvres d'assistance médicale* ».

Le moment est venu de déterminer nettement le mode de répartition de ces crédits et les dépenses qui doivent servir de base au calcul des subventions

Je vous donne ci-après toutes les indications utiles sur ces deux points:

I — CRÉDIT DE 30,000 FRANCS

Subventions aux commmunes pour leurs établissements d'assistance médicale

A. — Dépenses auxquelles pourront s'appliquer les subventions.

Il arrivera souvent que les communes voudront créer une infirmerie, un dispensaire où seront visités et soignés les malades qui n'auraient pas à être hospitalisés; il pourra arriver également que, pour éviter des frais de loyer, les communes voudront édifier une salle de consultations gratuites où le médecin visitera les malades de la localité C'est aux dépenses d'exécution de ces travaux et à celles qu'occasionneront l'aménagement des locaux, l'achat du mobilier et du matériel que s'appliqueront les subventions à allouer sur ce premier crédit. Il est bien entendu, au surplus, que ces subventions ne pourront se cumuler avec celles allouées sur les fonds provenant de la perception des centimes additionnels à l'impôt arabe et qui sont spécialement destinées à l'assistance aux indigènes (infirmeries indigènes).

B. — Mode d'attribution des subventions

Les subventions seront allouées comme en matière de travaux dans les hôpitaux.

Pour chaque demande vous aurez donc à me transmettre:

1° L'extrait de la délibération décidant l'exécution des travaux et fixant les moyens financiers destinés à pourvoir à la dépense;

2° Les plans et devis de l'ouvrage ou le détail estimatif des objets à acquérir

Cet envoi devra être accompagné d'un rapport de l'Inspecteur des établissements de bienfaisance de votre département sur l'utilité de l'entreprise ou de l'acquisition, et de votre avis motivé sur la suite à donner à la demande de subvention de la municipalité.

Je fixerai moi-même le montant de l'allocation, qui ne pourra en aucun cas excéder la moitié de la dépense telle

qu'elle résulte des données du marché de l'adjudication.

Je me réserve en outre de répartir en fin d'exercice, sous forme de subventions complémentaires, les disponibilités qui existeraient au crédit dont il s'agit.

II. — CRÉDIT DE 81,000 FRANCS

Subventions aux communes pour leurs œuvres d'assistance médicale

A. — Dépenses auxquelles pourront s'appliquer les subventions

Suivant le vœu de la Commission de l'assistance hospitalière, il n'y aura pas lieu de faire entrer en ligne de compte le montant des secours aux indigents et des subventions aux œuvres de bienfaisance: ce sont en effet de simples libéralités dont il convient de laisser aux municipalités le mérite et la responsabilité.

De même, il ne devra pas être fait état des dépenses occasionnées par le fonctionnement du service médical de colonisation et des syndicats communaux d'assistance médicale, à l'acquittement desquelles le budget spécial contribue déjà dans une large mesure, ainsi que de tous les frais concernant l'assistance indigène exclusivement, qui donnent déjà lieu à l'attribution de subventions.

De plus, la Colonie devant continuer à participer au paiement de certains médicaments acquis par les communes, les dépenses effectuées de ce chef ne pourront pas donner lieu à l'allocation de nouveaux subsides.

Par contre serviront de base à la répartition:

1° *Le nombre des consultations individuelles données par le médecin communal et celui des visites qu'il aura effectuées à domicile; le traitement du personnel auxiliaire (sages femmes, infirmiers chargés des pansements, des soins aux maladies des yeux, etc...)*

2° *Le montant des dépenses de loyer des salles de consultations gratuites;*

3° *Le montant des dépenses d'acquisition de médicaments ou d'appareils de prothèse;*

4° *Le montant des secours de maladie prescrits par le*

médecein au cours de ses consultations et de ses visites à domicile.

Les communes auront à choisir le mode d'assistance à domicile qui leur paraîtra le meilleur.

A cet égard et sans vouloir me substituer à leur initiative, je crois devoir vous recommander, avec la Commission de l'Assistance, le système dit Vosgien et celui pratiqué par la commune de Bône, qui me paraissent réaliser d'excellents types de règlement d'assistance communale.

Système Vosgien. — *Dans ce système le Maire ou son délégué délivre au malade un bon de visite que celui-ci remet à un médecin de son choix; c'est également à un pharmacien de son choix que le malade confie le soin d'exécuter les ordonnances qui sont établies par le médecin et que vise le Maire ou son délégué.*

Périodiquement, le médecin et le pharmacien présentent leurs mémoires à la Municipalité qui a en mains tous les éléments de contrôle qui peuvent lui être nécessaires.

Ce mode d'assistance est très apprécié des malades et des praticiens et il n'est pas plus onéreux que tout autre si la municipalité a pris le soin de faire accepter par les médecins et les pharmaciens un tarif uniforme pour les visites et les fournitures de médicaments.

Système Bônois. — *La Municipalité de la Ville de Bône a organisé tout un système d'assistance médicale dont voici les principales dispositions:*

Deux médecins communaux sont chargés à tour de rôle, 15 jours de suite, des consultations gratuites et des visites à domicile.

Les consultations *ont lieu à heure fixe dans un local appartenant à la Commune. Toutes les personnes qui s'y présentent sont visitées, mais un employé spécial prend des renseignements sur leur situation de fortune et, seuls, les indigents et les personnes n'ayant que des ressources précaires, continuent à recevoir les soins gratuits. Plusieurs infirmiers ou infirmières se tiennent en permanence dans un local voisin de la salle de consultation, pour donner les soins nécessaires, effectuer les pansements prescrits, etc...*

Les visites à domicile *sont faites sur la demande du ma-*

lade, sous les mêmes conditions de contrôle au point de vue de la solvabilité.

Les médicaments *sont délivrés directement par le médecin communal ou au moyen d'un bon, établi par ce praticien par un pharmacien désigné mensuellement, avec un roulement entre tous les pharmaciens de la ville.*

Si un malade demande seulement l'assistance pharmaceutique, il doit faire viser par le médecin communal et par l'agent chargé du contrôle le bon de médicaments qui lui est délivré par le médecin; mais la fourniture des médicaments ne peut être effectuée que par le pharmacien désigné.

Lorsque l'état d'un malade présente une certaine gravité sans nécessiter d'une façon absolue son admission à l'hôpital, la Commune vient en aide à sa famille, aux parents, voisins ou amis qui consentent à le recevoir et à le soigner en leur allouant une indemnité journalière de 0 fr. 75 *pour une durée déterminée par le médecin et renouvelable.*

Ce système a donné d'excellents résultats, tant au point de vue financier qu'au point de vue même de l'assistance générale. Il n'a fait l'objet d'aucune réclamation de la part des intéressés et on peut le considérer comme consacré par l'expérience, puisqu'il fonctionne normalement depuis plusieurs années.

Assistance oculaire. — *Pour bien marquer l'intérêt que j'attache à la lutte antiophtalmique, j'ai décidé de comprendre dans les dépenses d'assistance communale prises comme base de la répartition du crédit en question tous les frais engagés par les communes pour combattre les maladies des yeux: consultations gratuites, délivrance de médicaments, etc... Je vous signale à cette occasion qu'il serait bon que des infirmiers ou des infirmières fussent spécialement formés dans les localités un peu importantes pour les soins à donner aux yeux; ces agents communaux se tiendraient à la disposition des malades à des heures déterminées et ils effectueraient les lavages ou pansements nécessaires sous la direction d'un spécialiste, soit, à défaut, sous celle du médecin communal.*

B. — Mode d'attribution des subventions

Déduction faite des fonds nécessaires pour permettre à la Colonie de faire face à ses engagements antérieurs, notamment vis-à-vis des syndicats communaux d'assistance médicale, la totalité du crédit sera répartie entre les communes proportionnellement à l'importance de leurs dépenses d'assistance à domicile, déterminées dans les conditions exposées ci-dessus. A cet effet le crédit sera divisé en quatre tranches dont je fixerai le moment venu l'importance respective, et correspondant à chacune des catégories de dépenses énumérées ci-dessus.

Pour me permettre de procéder à cette répartition vous aurez soin de me transmettre avant le 15 janvier de chaque année, pour l'exercice écoulé, un état des dépenses supportées par les communes au titre de l'assistance à domicile.

Cet état devra être détaillé par nature de dépenses et être appuyé de tous mémoires, factures ou récépissés susceptibles d'en établir l'exactitude.

La première répartition aura lieu pour l'exercice 1907, *au début de l'année* 1908.

Je vous serais obligé, Monsieur le Préfet, de vouloir bien porter les instructions et les indications qui précèdent à la connaissance des municipalités de votre département, en les recommandant à toute leur attention.

Contrôle. — *De votre côté, je vous prie de veiller avec soin à l'organisation et au fonctionnement du service de l'assistance à domicile. Vous aurez à donner aux municipalités les conseils et les encouragements dont elles auront besoin pour mener à bien l'œuvre que je désire les voir entreprendre.*

Il vous appartiendra également d'exercer un contrôle vigilant sur la marche du nouveau service.

Vous savez à quelles difficultés s'est heurtée l'Administration lorsqu'il s'est agi d'évaluer les dépenses hospitalières des communes en vue de la répartition des fonds de subventions. Il convient d'éviter que les erreurs et les abus qui se sont révélés se reproduisent pour l'évaluation des dépenses d'assistance à domicile.

Je vous laisse le soin de prendre sur ce point toutes les

dispositions nécessaires. Vous pourrez utilement vous faire seconder dans vôtre tâche par M. l'Inspecteur des établissements de bienfaisance de votre département qui aura, au cours de ses tournées, à se rendre compte de la raçon dont les communes pratiquent l'assistance à domicile et à vérifier les dépenses qu'elles engagent à ce titre. L'inspecteur général des Services d'assistance de l'Algérie s'assurera sur place de l'efficacité de leur contrôle.

Vous voudrez bien me faire parvenir avant le 1er juillet prochain un rapport circonstancié sur les conditions d'application des présentes instructions.

Je vous prie de m'accuser réception de cette circulaire.

Le Gouverneur Général,
Signé: JONNART.

Circulaire gouvernementale du 1er Mai 1877 sur le secours à domicile

L'intérêt des familles, le bon ordre et la morale veulent que les malades soient, autant que possible, secourus dans leurs demeures, et que le secours à l'hôpital ne devienne pour eux que l'exception (DAVENNE, *directeur de l'assistance publique*). *Les hôpitaux ne doivent être ouverts qu'à ceux qui n'ont pas de familles* (CHAPTAL, 29 *frimaire an X*).

Le secours à domicile n'impose aux classes nécessiteuses qui le réclament aucun changement d'habitude; il laisse le malade au milieu des siens, et le médecin n'a souvent à soigner que des affections prises dès le début et qui cèdent promptement à des soins bien dirigés. — Pour l'hôpital, au contraire, le malade a presque toujours attendu, avant de réclamer son admission, et sa maladie s'est aggravée faute de précaution; un traitement prolongé devient alors nécessaire (HUSSON, *directeur de l'assistance. Paris* 1865). — *Necker partageait cette opinion qui a toujours été professée par les esprits les plus réfléchis* (GASPARIN, 1837; DE WATTEVILLE, 1854; DE LURIEU, *Inspecteur général*, 1867).

Au point de vue moral, l'hospitalisation présente d'im-

menses inconvénients; elle désorganise la famille et détruit ces liens d'affection et de confiance entre les époux qui se resserrent par les sacrifices qu'ils s'imposent l'un pour l'autre.

Aussi tous les efforts de l'Administration doivent-ils tendre à organiser l'assistance à domicile. Nous trouverons dans les médecins de colonisation un concours précieux, si nous leur fournissons les moyens de traiter sérieusement les malades, si nous savons récompenser leur zèle.

Tout en donnant une meilleure direction au service, nous réaliserons ainsi des économies considérables dont une portion sera mise chaque année à votre disposition pour être répartie entre les communes où les secours à domicile auront pris le plus d'extension.

Mais, il faut le reconnaître, c'est là une œuvre de longue haleine: on ne modifie pas du jour au lendemain les mœurs d'une population entière; nous devrons faire appel à tous les dévouements.

Le Gouverneur Général,
Signé : Général Chanzy.

TABLE DES MATIÈRES

Étude sur l'Organisation et la Situation Financières des Communes de l'Algérie

Pages

BIBLIOGRAPHIE.

PRÉFACE 1

INTRODUCTION. — Origines et formation des Communes :

§ 1er. — *En France* 9

§ 2. — *En Algérie* 16

PREMIERE PARTIE

Organisation financière des communes d'Algérie

CHAPITRE I. — Préparation, vote et exécution du budget. — Recettes et dépenses 27

Recettes 29

Dépenses 29

CHAPITRE II. — L'octroi de mer 33

§ 1. — *Nature et assiette de l'octroi de mer* 33

Pages

§ 2. — *Règles de perception*..... 43

§ 3. — *Répartition* 45

§ 4. — *Tarifs* 56

Chapitre III. — Taxe sur les loyers..... 65

§ 1. — *Origine et assiette*..... 65

A. — *Personnes assujetties*..... 66

Indigènes non naturalisés des communes mixtes 66

Officiers et sous-officiers..... 70

Autres personnes..... 73

B. — *Personnes exemptées*..... 76

C. — *Locaux imposables*..... 79

Travaux d'assiette..... 83

§ 2. — *Recouvrement*..... 85

§ 3. — *Taux*..... 85

§ 4. — *Critique et projet de réforme*.. 90 et 95

Chapitre IV. — Taxe d'abatage..... 103

§ 1. — Nature de la taxe :

En France..... 103

En Algérie..... 105

§ 2. — *Viandes foraines*..... 108

La loi du 8 janvier 1905 est-elle applicable à l'Algérie ?..... 123

Pages

DEUXIEME PARTIE

Situation financière des communes algériennes

CHAPITRE 1er. — Etude sur la situation financière des communes de 1901 à 1910..... 137

Considérations générales sur la méthode de travail à suivre..... 137

Comparaison entre les exercices 1901 *et* 1910 :

Recettes 141

Dépenses 146

Fonds libres..... 151

Restes à recouvrer et à payer..... 154

Dette 154

Centimes additionnels..... 156

Impression qui se dégage de la comparaison établie..... 158

CHAPITRE II. — Causes de l'état précaire des budgets des communes de plein exercice... 161

Considérations générales..... 179

§ 1. — *Mesures susceptibles d'assurer une meilleure administration des communes* 180

Observation des principes établis par les lois et règlements..... 180

Augmentation de la durée du mandat municipal 182

Pages

Modification au régime électif..... 189

Contrôle plus sévère..... 191

§ 2. — *Economies pouvant être réalisées sur les dépenses communales*..... 195

Frais d'administration..... 195

Frais de gestion financière..... 196

Diminution du taux des emprunts..... 197

Subventions aux sociétés..... 197

Dépenses de voirie..... 198

Dépenses d'instruction publique..... 198

Dépenses d'assistance..... 204

§ 3. — *Moyens propres à améliorer les recettes des communes sans recourir à la création de nouvelles taxes*..... 250

Subventions de la Colonie..... 250

Augmentation des taxes existantes..... 262

Augmentation du rendement de l'octroi de mer 264

Amélioration dans les recouvrements..... 265

Annexion de douars..... 266

Fonds spéciaux de douars..... 270

Concessions d'immeubles domaniaux..... 275

§ 4. — *Création de ressources nouvelles*.. 280

Centimes additionnels à l'impôt sur la propriété non bâtie..... 280

Pages

Impôt sur la plus-value immobilière..... 284

Modifications aux tarifs de l'octroi de mer et à son mode de répartition..... 286

Centimes additionnels à la taxe sur les loyers 288

Taxes somptuaires..... 288

Conclusions 291

Annexes 297